

Peter Birle/Detlef Nolte/
Hartmut Sangmeister (Hrsg.)

Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika
Für Klaus Bodemer zum 65. Geburtstag



BIBLIOTHECA IBERO-AMERICANA

Veröffentlichungen des Ibero-Amerikanischen
Instituts Preußischer Kulturbesitz
Band 111

BIBLIOTHECA IBERO-AMERICANA

Peter Birle / Detlef Nolte / Hartmut Sangmeister
(Hrsg.)

Demokratie und Entwicklung in Lateinamerika

Für Klaus Bodemer zum 65. Geburtstag

Vervuert Verlag · Frankfurt am Main

2006

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Vervuert Verlag 2006
Wielandstr. 40 D-60318 Frankfurt am Main
info@iberoamericanalibros.com
www.ibero-americana.net

ISBN 3-86527-306-8

Umschlaggestaltung: Michael Ackermann
Umschlagbild: XXX
Satz: Anneliese Seibt, Ibero-Amerikanisches Institut PK
Gedruckt auf säure- und chlorfreiem, alterungsbeständigem Papier
gemäß ISO-Norm 9706

Printed in Spain

INHALTSVERZEICHNIS

<i>Einleitung</i>	9
-------------------------	---

Geschichte und Erinnerung

Horst Pietschmann

Staatsbildung, Verfassungen und politische Systeme in Lateinamerika. Überlegungen zum bevorstehenden 200-jährigen historischen Jubiläumszyklus	17
--	----

Barbara Potthast

Internationalismus und Feminismus in Lateinamerika in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts	31
---	----

Ernesto Garzón Valdés

La memoria de la represión en Argentina	55
---	----

Dieter Janik

Pablo Neruda, o “el corazón más repartido” (<i>Fin de mundo</i> , 1969)	79
---	----

Die Demokratie in der Bewährung

Peter Thiery

Demokratie in Lateinamerika. Von der zweiten zur “dritten Transition”?	93
---	----

Detlef Nolte

Demokratie und Marktwirtschaft in Lateinamerika: Politische Institutionen und wirtschaftliche Reformen in der Wahrnehmung der Bürger	123
--	-----

Ruth Zimmerling

Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, politische Gleichheit. Überlegungen zur permanenten Transition	159
--	-----

Hans-Joachim Lauth

Die Demokratiediskussion in Lateinamerika: Die Entdeckung prozeduraler “Defekte” oder die Notwendigkeit von “Deepening democracy” (<i>hacia una democracia profunda</i>)	189
--	-----

Christoph Wagner

Parteien und Parteiensysteme im Wandel: Argentinien und Uruguay im Vergleich	221
---	-----

Sabine Kurtenbach

Strukturwandel statt Zivilisierung – Gewaltentwicklung in Lateinamerika	257
--	-----

Jenseits der Grenzen

Hartmut Sangmeister

“América Latina es nuestra patria!” Perspektiven regionaler Integration in Lateinamerika	283
---	-----

Peter Birle

Von Rivalen zu strategischen Partnern? Selbst- und Fremdbilder in den bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien.....	311
---	-----

Günther Maihold

Außenpolitik im Schatten der USA: Kanada und Mexiko.....	341
--	-----

Barbara Fritz / Bert Hoffmann

Lateinamerika jenseits seiner Grenzen. Die ökonomischen und politischen Implikationen transnationaler Migration als Gegenstand der Lateinamerika-Forschung	389
--	-----

Transformation und Entwicklung

Jörg Faust

Herrschaft, Transformation und Entwicklung in Lateinamerika	417
--	-----

Rodrigo Arocena

Capital y conocimiento: ¿qué más? 439

Judith Sutz

De la cuadratura del círculo a la innovación en las políticas
de innovación: conocimiento, solución de problemas y
búsqueda de equidad en una perspectiva de desarrollo 459

Gerd Kohlhepp

Desenvolvimento regional na Amazônia Brasileira.
Estratégias de ordenamento territorial e conflitos entre
interesses econômicos e uso sustentável dos recursos
naturais nas florestas tropicais 479

Jürgen Bähr

Die “fragmentierte Stadt” – Überlegungen zu einem neuen
Modell der lateinamerikanischen Stadt 525

Horst Gobrecht

Das kubanische Steuersystem: Einführung moderner
Steuergesetze 553

Autorinnen und Autoren 571

Einleitung

Lateinamerika ist in den vergangenen Monaten wieder stärker ins Bewusstsein der deutschen Öffentlichkeit gerückt. Der vermeintliche Linksrutsch nach den Wahlen der Jahre 2005 und 2006 bescherte der Region ein mediales Interesse, wie dies seit vielen Jahren nicht mehr der Fall gewesen war. Paradoxerweise hatten viele Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft und große Teile der Öffentlichkeit ausgerechnet in dem Moment das Interesse an Lateinamerika verloren, als die meisten Länder der Region in den 1980er Jahren nach langen Jahren der Diktatur zur Demokratie zurückkehrten. Die politischen und wirtschaftlichen Reformen der vergangenen 25 Jahre, die zunehmenden sozialen Probleme und die wachsende Gewalt in Lateinamerika interessierten nur einen relativ kleinen Kreis von Wissenschaftlern und Experten. Erfreulicherweise ist gegenwärtig so etwas wie eine "Wiederentdeckung Lateinamerikas" durch die deutsche Öffentlichkeit spürbar. In diesem Zusammenhang existiert ein starkes Bedürfnis an profunden Hintergrundinformationen über die Region.

Der vorliegende Band gewährt Einblicke in zentrale Themen der neueren lateinamerikanischen Entwicklung. Im ersten Kapitel geht es um *Geschichte und Erinnerung*. Horst Pietschmann liefert einen Überblick zu neueren Forschungsarbeiten über die historischen Wurzeln der lateinamerikanischen politischen Systeme. Er kritisiert in diesem Zusammenhang, dass der fachliche Austausch zwischen an Lateinamerika interessierten Historikern, Soziologen und Politologen seit den 80er Jahren des vergangenen Jahrhunderts spürbar nachgelassen habe. Barbara Potthast beschäftigt sich anhand der Aktivitäten führender lateinamerikanischer Feministinnen mit deren internationalistischen Traditionen während der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Sie untersucht unter anderem die von Feministinnen organisierten wissenschaftlichen Kongresse in Lateinamerika, die Versuche zur Mitgestaltung internationaler Normen und Regime sowie die Rückwirkungen dieser Aktivitäten auf die jeweiligen nationalen Frauenbewegungen. Ernesto Garzón Valdés, dessen Beitrag wir im spanischen Original abdrucken, setzt sich mit der Erinnerungskultur Argentiniens

und vor allem mit dem Umgang mit den gravierenden Menschenrechtsverletzungen während der letzten Militärdiktatur auseinander. In einem weiteren in spanischer Sprache verfassten Beitrag erinnert *Dieter Janik* an die 1969 veröffentlichte Gedichtsammlung *Fin de mundo* des chilenischen Poeten Pablo Neruda und untersucht deren Stellung im Gesamtwerk des Autors.

Das zweite Kapitel, *Die Demokratie in der Bewährung*, vereint sechs Beiträge, die sich aus unterschiedlichen Perspektiven mit dem Zustand der lateinamerikanischen Demokratien auseinandersetzen. *Peter Thiery* analysiert anhand der Daten des *Bertelsmann Transformation Index 2006* den Zustand der demokratischen Institutionen sowie die Stabilität beziehungsweise den Konsolidierungsgrad der Demokratien. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die zahlreichen Defizite der demokratischen politischen Systeme in den vergangenen Jahren eher noch zugenommen haben. *Detlef Nolte* beschäftigt sich auf der Grundlage der Meinungsumfragen des *Latinobarómetro* mit der Frage, wie die Defizite der politischen Institutionen von der Bevölkerung wahrgenommen werden und wie sich das Verhältnis zwischen Demokratie und Marktwirtschaft in Lateinamerika darstellt. Obwohl der Vertrauensverlust gegenüber einigen für eine Demokratie zentralen politischen Institutionen weit verbreitet ist und auch die Funktionsweise der Demokratie überwiegend kritisch bewertet wird, ist die Demokratie weiterhin die von einer deutlichen Mehrheit bevorzugte Regierungsform. Die Bürgerinnen und Bürger bevorzugen in ihrer großen Mehrheit einen aktiven Staat, den sie als Voraussetzung zur Reduzierung sozialer Ungleichheit und Armut betrachten. *Ruth Zimmerling* fragt danach, was "Transition zur Demokratie" heißen kann und welche Voraussetzungen ein erfolgreicher Transitionsprozess hat. Sie plädiert dafür, den Begriff "Transition zur Demokratie" in Zukunft sparsamer zu verwenden und die politische Lage in Ländern, die über einen längeren Zeitraum hinweg in unmittelbarer Umgebung der demokratischen Minimalschwelle verharren, mit weniger euphemistischen Begrifflichkeiten zu beschreiben. *Hans-Joachim Lauth* setzt sich mit dem demokratietheoretischen Denken in Lateinamerika auseinander und fragt danach, welche Auswirkung die politischen Veränderungen der vergangenen Jahrzehnte in der sozialwissenschaftlichen bzw. politikwissenschaftlichen Diskussion hervorgerufen haben. Er geht dabei insbesondere auf die Beiträge von Samuel

Valenzuela, Francisco Weffort und Guillermo O'Donnell ein. *Christoph Wagner* analysiert den Wandel des argentinischen und des uruguayischen Parteiensystems. Neben den Grundzügen und historischen Besonderheiten der Parteiensysteme und den Hauptcharakteristika der relevanten Parteien in beiden Ländern untersucht er das Verhalten der Parteien in den Transitionsprozessen zu Beginn der 1980er Jahre sowie die Entwicklung der Parteiensysteme in den vergangenen zwei Jahrzehnten. Ein Ergebnis seiner vergleichenden Untersuchung lautet, dass der Fragmentierungsgrad des Parteiensystems in Argentinien deutlich höher ist als in Uruguay. Auch die parteiinterne Faktionalisierung und der Personalismus sind in den argentinischen Parteien wesentlich stärker ausgeprägt als in den uruguayischen. *Sabine Kurtenbach* konstatiert in ihrem Beitrag, dass die innergesellschaftliche Gewalt in Lateinamerika in den letzten zwei Jahrzehnten trotz Fortschritten bei der Demokratisierung zugenommen hat. Insofern könnte man von einer "unfriedlichen Demokratie" sprechen. Auch die Organisation und Zielsetzung der Gewalt hat sich im Sinne von Fragmentierung und Depolitisierung verändert.

Im Kapitel *Jenseits der Grenzen* werden Fragen der zwischenstaatlichen Beziehungen, Integration und Kooperation sowie grenzüberschreitende Migrationsphänomene thematisiert. *Hartmut Sangmeister* untersucht die Ergebnisse der neueren regionalen und subregionalen Integrationsprozesse in Lateinamerika und die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen der Region zu den USA und Europa. Zudem wirft er einen Blick auf die Ursachen der wachsenden Globalisierungskritik in Lateinamerika. *Peter Birle* widmet sich den bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien. Im Zentrum seines Beitrages stehen die wechselseitigen Selbst- und Fremdbilder der beiden größten Länder Südamerikas und deren Auswirkungen auf die Beziehungskultur. In den vergangenen 25 Jahren konnte die traditionelle Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien schrittweise überwunden werden, die neue "Kultur der Freundschaft" ist bislang jedoch noch nicht in ausreichendem Maße internalisiert worden. *Günther Maihold* vergleicht die Außenpolitiken der beiden Mittelmächte Mexiko und Kanada im Spannungsverhältnis ihrer direkten Nachbarschaft zu den USA. Dabei interessiert er sich besonders für die spezifischen Handlungsoptionen der beiden Länder und die jeweilige Suche nach einer außenpolitischen Identität. *Barbara Fritz* und *Bert Hoff-*

mann kombinieren wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Instrumentarien, um den Auswirkungen der in den vergangenen Jahrzehnten enorm angewachsenen transnationalen Migrationsströme innerhalb der Amerikas für die Empfänger- und für die Entsenderländer auf den Grund zu gehen. Sie untersuchen Umfang und Charakter der lateinamerikanischen Migrationsströme in die USA, die mikro- und makroökonomischen Auswirkungen der finanziellen Rücküberweisungen der Migrantinnen und Migranten in ihre Heimatländer, aber auch die politischen Implikationen der transnationalen Migration für die USA.

Das abschließende Kapitel *Transformation und Entwicklung* beginnt mit einem Beitrag von *Jörg Faust* über die Zusammenhänge zwischen politischer Herrschaft, politischen Transformationsprozessen und sozioökonomischer Entwicklung. Er plädiert für eine institutionenökonomische Perspektive, da dieser Analyseansatz nicht nur die Möglichkeit bietet, die Herausforderungen darzustellen, mit denen sich Transformationsprozesse konfrontiert sehen, sondern auch die Varianz von Transformationserfolgen zu erklären vermag. *Rodrigo Arocena* widmet sich in einem weiteren in spanischer Sprache verfassten Beitrag den Dynamiken der kapitalistischen Wissensgesellschaft. Wie alle großen historischen Transformationsprozesse – so ein Fazit des Autors – produzierte auch die Durchsetzung der kapitalistischen Wissenschaftsgesellschaft sowohl Gewinner als auch Verlierer, wobei allerdings die Herausforderungen für den Süden und damit auch für Lateinamerika noch weitaus größer sind als für den Norden. Auch der Beitrag von *Judith Sutz* beschäftigt sich mit dem Thema Wissensgesellschaft. Wie können die lateinamerikanischen Innovationspolitiken so erneuert werden, dass eine Kombination von Wissen, Problemlösungen und dem Streben nach Gleichheit gelingt, so lautet eine Kernfrage ihrer Analyse. Die Antwort liegt ihrer Ansicht nach vor allem darin, die verschiedenen Akteure – zivilgesellschaftliche Gruppen, Wissenschaftler, Gewerkschaften, öffentliche Institutionen – so in einen produktiven Dialog einzubinden, dass neue Wege beschritten werden können. Der Geograph *Gerd Kohlhepp* setzt sich mit der Regionalentwicklung im brasilianischen Amazonasgebiet auseinander, das seit den 1960er Jahren zu einem prioritären Handlungsfeld der Bundesregierungen des größten lateinamerikanischen Landes avancierte. Er analysiert die verschiedenen Phasen der Regionalentwicklung in den vergangenen 35 Jahren und die vielfältigen staatlichen und

privaten Programme sowie die damit verbundenen Ziele und Konfliktfelder. Im letzten Teil des Beitrages geht es um aktuelle Herausforderungen demographischer, ökologischer und klimatischer Natur für eine zukunftsfähige Entwicklung des Amazonasgebiets. *Jürgen Bähr* analysiert im Anschluss daran die lateinamerikanische Stadtentwicklung vor dem Hintergrund radikaler Liberalisierungs-, Deregulierungs- und Privatisierungspolitiken in den vergangenen Jahrzehnten. Im Ergebnis konstatiert er eine zunehmende Fragmentierung der Stadtstruktur in funktionaler und sozialräumlicher Hinsicht. Allerdings trifft das Bild von "Inseln der Reichen" in einem "Meer der Armen" (noch) nicht für alle lateinamerikanischen Städte in gleicher Weise zu. Den Abschluss des Buches bildet ein Beitrag von *Horst Gobrecht* zur Einführung moderner Steuergesetze in Kuba. Der Autor war mehr als sieben Jahre lang als Berater der kubanischen Regierung in Fragen der Steuerreform tätig und kennt wie kaum ein anderer ausländischer Experte die Defizite, aber auch die – gerade im lateinamerikanischen Vergleich – durchaus bemerkenswerten Leistungen des kubanischen Steuersystems.

Den Anstoß zu diesem Buch lieferte ein runder Geburtstag. Im Mai 2006 feierte der Politikwissenschaftler Klaus Bodemer seinen 65. Geburtstag. Freunde, Kollegen und Wegbegleiter nahmen dies zum Anlass, einen Band mit auf Lateinamerika bezogenen Themen zu konzipieren und ihn Klaus Bodemer zu widmen. Auch wenn es sich bei dem vorliegenden Band nicht um eine klassische Festschrift handelt, seien daher an dieser Stelle einige kurze Anmerkungen zum Werdegang Klaus Bodemers erlaubt: Nach einem Studium der Politikwissenschaft, Soziologie und Germanistik in Freiburg, Berlin und München promovierte er 1972 mit einer Arbeit zur Konzeptionsentwicklung der deutschen Entwicklungspolitik. Von Anfang der 1970er bis Mitte der 1990er Jahre war er an der Universität Mainz tätig, zunächst als Wissenschaftlicher Assistent, später als Akademischer Oberrat und ab 1987 als Akademischer Direktor. Zwischenzeitlich fungierte er als Gastdozent an verschiedenen lateinamerikanischen Universitäten und als Projektleiter der Friedrich-Ebert-Stiftung in Montevideo. Von 1996 bis 2006 leitete er das Institut für Iberoamerika-Kunde in Hamburg. Im Jahr 2000 verlieh ihm die Universität Hamburg den akademischen Titel eines Professors. Aufgrund vielfältiger Berater- und

Gutachtertätigkeiten und als Mitglied zahlreicher Wissenschaftlicher Beiräte, Expertenkommissionen, Arbeitsgruppen und Netzwerke sowie nicht zuletzt als Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung ADLAF zwischen 1998 und 2002 ist Klaus Bodemer zu einem der bekanntesten und angesehensten deutschen Lateinamerikaforscher geworden. Sein wissenschaftliches Werk umfasst mehr als zwei Dutzend Monographien und Sammelbände und weit mehr als 100 Aufsätze zur Innen- und Außenpolitik der Länder Lateinamerikas, zu entwicklungspolitischen und sicherheitspolitischen Fragen und zu den Beziehungen zwischen Lateinamerika, Europa und den USA.

Viele der Beiträge zu dem vorliegenden Band haben von der Zusammenarbeit ihrer Autorinnen und Autoren mit Klaus Bodemer profitiert. Sein enzyklopädisches Wissen, sein scharfer Verstand, seine Diskussionskultur, aber auch sein Witz, seine Bescheidenheit und sein Teamgeist waren und sind für all diejenigen, die das Vergnügen hatten und haben, mit ihm zusammenzuarbeiten, eine große Bereicherung. Insofern versteht sich dieses Buch auch als ein kleines Dankeschön an einen großartigen Menschen und Wissenschaftler.

Die Herausgeber

Geschichte und Erinnerung

Horst Pietschmann

**Staatsbildung, Verfassungen und
politische Systeme in Lateinamerika.
Überlegungen zum bevorstehenden
200-jährigen historischen Jubiläumszyklus**

Seit in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg lateinamerikanische Geschichte sich nach und nach als akademische Teildisziplin der Geschichte oder im Rahmen pluridisziplinärer Lateinamerika-Zentren zu etablieren begann, wurden immer wieder größere Untersuchungen oder Tagungsbände zum Thema "Staats- und Nationsbildung in Lateinamerika" vorgelegt. Dies gilt besonders für die Historiographie zu Lateinamerika in Europa und trifft vielleicht in noch stärkerem Maße auf die Geschichtsschreibung zu Lateinamerika in Deutschland zu.¹ Angefangen von den Gründervätern der Teildisziplin in West- und Osteuropa bis zu der jetzt nach und nach abtretenden zweiten Historikergeneration dieser Fachrichtung ist zyklisch diese Problematik unter Berücksichtigung unterschiedlicher methodischer und theoretischer Ansätze immer wieder aufgegriffen worden,² während sie in Lateinamerika selbst seit den 1960er Jahren aus der sich rasch professionalisierenden Geschichtswissenschaft zusehends auf dem Rückzug war. Erst die in den nächsten Jahren anstehenden 200. Jubiläen der Unabhängigkeitsbewegungen in den lateinamerikanischen Staaten lassen eine verstärkte Hinwendung zu diesen Problemstellungen erwarten, wie bereits jetzt in verschiedenen Ländern zu beobachten ist.

Fanden die einschlägigen historischen Debatten anfangs noch in enger Fühlungnahme mit der ursprünglich stärker historisch ausge-

1 Vgl. beispielsweise Buisson/Kahle/König/Pietschmann (1984) und jüngst Riekenberg/Rinke/Schmidt (2001), um die vielen Monographien zum Thema nicht einzeln aufzuzählen.

2 Anstelle von Literaturhinweisen sei an dieser Stelle auf die Verdienste von Prof. Dr. Klaus Bodemer beim Zustandekommen und Aufbau des deutschen Internetportals zu Lateinamerika <www.cibera.de> erinnert und ihm für sein Engagement dafür gedankt.

richteten und an Lateinamerika interessierten Politikwissenschaft und Soziologie statt, so verlor sich dieser Diskussionszusammenhang seit den 1980er Jahren mehr und mehr. Da sich die Geschichtswissenschaft überwiegend den immer gleichen Epochen mit neuen Betrachtungsweisen widmete und erst sehr spät sich dem 19. und 20. Jahrhundert zuzuwenden begann, als die lateinamerikanischen Archive zugänglich und organisiert wurden, die Sozialwissenschaften im engeren Sinne sich stärker den engeren Zeithorizonten der jeweiligen Gegenwart zuwandten und unter dem Einfluss US-amerikanischer Tendenzen ihre historische Dimension mehr und mehr vernachlässigten, verlor sich der ursprünglich gepflegte fachliche Austausch oder reduzierte sich auf gelegentliche Begegnungen bei den Tagungen großer Fachvereinigungen und Standesorganisationen. Darüber blieb freilich eine zentrale wissenschaftliche Frage ungeklärt, nämlich die nach den historischen Wurzeln der/des politischen System/e in Lateinamerika. Inwieweit gibt es eine der Region gemeinsame politische Kultur oder gar ein oder mehrere politische Systeme? Angesichts dieser Fragen werden Sozialwissenschaftler wie Historiker aus der Sicht aktueller Forschungsdebatten unisono für die Verwendung des Plurals plädieren, nachdem alte Paradigmen wie "Entwicklung und Unterentwicklung" an Bedeutung verloren und durch eine Vielzahl von Begriffsbildungen – von der Globalisierung über die Glokalisierung, den Neoliberalismus, neue Nationalismen und Populismen – ersetzt wurden. Zugleich verweisen freilich aktuelle Debatten über die Politik in der Region zurück auf die Gründungsepoche der lateinamerikanischen Staaten und die damals diskutierten Fragen. Konzepte wie Neoliberalismus, Zivilgesellschaft, Rechtsstaat, Gewaltenteilung, staatliches Gewaltmonopol, Solidarität usw. lassen dies deutlich erkennen. Also "back to the roots"? Dass ein solcher Rückgriff in der Zeit nicht bloß eine Neubefragung einer bekannten historischen Epoche – eben der Phase der Unabhängigkeitskämpfe und der in diesem Kontext erfolgenden Staatsgründung – ist, sondern sich ein neuer Kenntnisstand ergibt, soll nachfolgend kurz skizziert werden.

Bereits ein kurzer Blick auf die Entwicklung der Historiographie zur Unabhängigkeitsepoche verdeutlicht, woraus sich diesbezüglich Defizite ergeben haben. Nach dem Zweiten Weltkrieg gliederte sich universitäre Historiographie in Lateinamerika in die Bereiche "historia universal" und "historia nacional". Der letztere Bereich zerfiel in die

Kolonialgeschichte und die nationale Geschichte seit der Unabhängigkeit, wobei die Kolonialgeschichte teils aus der Perspektive der Mutterländer Portugal und Spanien, teils ausschließlich für das Gebiet des späteren Nationalstaates behandelt wurde. Vorspanische Geschichte, die ja durchaus schon die Staatsbildung der Azteken und der Inka – teilweise auch vorausgehende Staatsbildungen – kannte, wurde dem Bereich der Ethnodisziplinen zugeordnet und in der Geschichte gar nicht behandelt. Eine “lateinamerikanische Geschichte” gab es zu diesem Zeitpunkt allenfalls in den USA, auch wenn man sich dort vorwiegend mit Kolonialgeschichte befasste. Nach dem Zweiten Weltkrieg begann sich auch eine “lateinamerikanische Geschichte” in Europa zu entwickeln, die in den 1960er Jahren bereits Texte hervorbrachte, die in spanischer Übersetzung in Lateinamerika bald zu grundlegenden Werken für eine die Nationalgeschichten transzendierende Lehre und Forschung wurden.³ Es ist sicherlich das Fehlen übergreifender Werke zur lateinamerikanischen Geschichte aus der Feder lateinamerikanischer Autoren gewesen, das zu einer regen Übersetzung europäischer Studien über Lateinamerika ins Spanische beitrug, zumal die wenigen übergreifend arbeitenden lateinamerikanischen Historiker dies meist von Professuren an angloamerikanischen Universitäten aus taten, an die sie oftmals auf der Flucht vor den politischen Verhältnissen im eigenen Land gelangten. In dieser beginnenden europäischen Geschichtsschreibung zu Lateinamerika war das Thema “Staats- und Nationsbildung” weithin mehr oder weniger implizit oder explizit ein Thema, ganz gleich, ob über die koloniale Epoche oder die Periode der Unabhängigkeitskriege gearbeitet wurde. Aus heutiger Sicht wird man schließen müssen, dass dieses Interesse in hohem Maße von der europäischen Geschichte der Weltkriegsepoche

3 Hier ist zunächst die vom Verlag “Siglo XXI” übersetzte *Fischer Weltgeschichte* mit dem von Richard Konetzke verfassten *Übersichtswerk zur Kolonialgeschichte* zu nennen. Vgl. Konetzke (1965), die in ihrer spanischen Übersetzung zu einem weithin gelesenen Textbuch für Studierende in Lateinamerika wurde. Ebenso bedeutsam wurde die Geschichte der Unabhängigkeitskämpfe von Lynch (1973). Bereits in den 1950er Jahren hatten die Bolívar-Biographien der Europäer Salvador de Madariaga und Gerhard Masur in spanischer Übersetzung weite Verbreitung gefunden. Das spätere Werk *Caudillos in Spanish America, 1800 – 1850* von John Lynch (1992) ist dagegen in mancher Hinsicht von der intensiven, wenn auch verspätet einsetzenden historischen Forschung zum 19. Jahrhundert schnell teilweise überholt worden.

und der Nachkriegszeit geprägt war und oftmals sehr unmittelbar europäische Erfahrungen auf Lateinamerika projizierte.⁴ Erkennbar wird dies vor allem auch bei der Analyse der lateinamerikanischen Verfassungen der Unabhängigkeitsepoche in vielen der einschlägigen Werke, die sich oft darauf beschränken festzustellen, welche europäische oder angloamerikanische Verfassung jeweils "kopiert" worden sei, anstatt wenigstens zu fragen, welche konkreten Verhältnisse jeweils dazu führten, sich an dieses oder jenes Verfassungsvorbild anzulehnen bzw. selektiv einzelne Punkte zu übernehmen, andere dagegen nicht. Dieses Interesse an Staats- und Nationsbildung in Lateinamerika lässt sich aber auch daran ablesen, dass die Zahl historischer Untersuchungen zum Zeitraum ca. 1760 - ca. 1830 deutlich Spitzenwerte im Vergleich zur Zahl der Untersuchungen zu anderen Geschichtsepochen beanspruchen kann, mit Ausnahme wohl der Epoche der iberischen Invasion und Eroberung.

Bleibt man zunächst beim Zeitraum 1760-1830 so ist es allein schon interessant festzustellen, wie und warum sich die Zeitspanne der Untersuchungen zur Unabhängigkeitsepoche und damit zur Staatsbildung allmählich ausweitete. Der Klassiker von Lynch konzentrierte sich noch auf die Kernepoche der Unabhängigkeitsbewegungen: 1808 als das Jahr, in dem die von Napoleon erzwungene Abdankung Karls IV. und Ferdinands VII. den Prozess auslöste und 1826 als das Jahr, in dem mit der Schlacht von Ayacucho die Unabhängigkeitskämpfe endeten. Darauf folgten zahlreiche Untersuchungen, die sich mit den strukturellen Ursachen für den Ausbruch der Unabhängigkeitskämpfe befassten, meist 1760 mit der Thronbesteigung König Karls III. und dem Beginn des Reformzeitalters einsetzten und etwa 1810 mit dem Ausbruch der Kämpfe endeten, bevor diese Forschungslinie dann zunehmend die Phase des Ausbruchs der Kämpfe zu überbrücken begann. Demgegenüber postulierte die marxistische Historiographie schon früh einen "iberischen Revolutionszyklus"⁵ und versuchte im Rahmen der "longue durée" strukturelle und politische Veränderungen korrelierend zu deuten.

4 Vgl. zu dem knappen Resümee eine Reihe von Studien zur lateinamerikanischen Historiographiegeschichte des Verf. im Schriftenverzeichnis unter <<http://www.phil-gesch.uni-hamburg.de/hist/hsperson/pietschmann1.html>> (30.4.2006).

5 Hierzu ist vor allem auf die Arbeiten von Manfred Kossok (2000) zu verweisen.

In der Zwischenzeit haben Professionalisierungsprozesse in der Historiographie Lateinamerikas sehr unterschiedliche Entwicklungen hervorgebracht. Mexiko, Brasilien und Argentinien, mit Abstrichen auch Chile, Peru und Kolumbien verfügen inzwischen über international konkurrenzfähige Geschichtsforschung und haben mit unterschiedlicher Intensität Revisionen traditioneller nationalistisch beeinflusster Geschichtsbilder begonnen. In diesem Kontext ist nun auch auf die Historiographie zur iberischen Landnahme einzugehen, die immer stärker von der Vorstellung des radikalen Bruchs zwischen vorspanischer und kolonialer Geschichte abwich und mannigfache Kontinuitäten herausarbeitete, die auch für die Problematik der Staatsbildung wichtige Schlussfolgerungen umfassten. In diesem Zusammenhang wurde in zunehmendem Maße auch für das Problem "Staatsbildung" die Bedeutung der vorspanischen Geschichte sehr viel klarer erkennbar. Zunächst fällt die Kontinuität der Schwerpunkte der spanischen Kolonialherrschaft mit den vorspanischen Staatsbildungen von Azteken und Inkas ins Auge. Während die aztekische Hauptstadt zur Hauptstadt des spanischen Vizekönigreiches Neuspanien wurde, erbaute man in Peru die Hauptstadt Lima an der Küste entfernt von der inkaischen Hauptstadt Cuzco. Verfolgt man die spätere Geschichte Mexikos und Perus, wird schnell deutlich, welche schwerwiegende Konsequenzen diese unterschiedliche Hauptstadtwahl nicht nur in sozialer, kultureller und kollektivpsychologischer Hinsicht in den folgenden Jahrhunderten hatte. Breit angelegte neuere Untersuchungen lassen zudem erkennen, welche Rolle die Siedlungskontinuität jenseits selbst extremer demographischer Schwankungen in den beiden großen vorspanischen Staatsbildungen bis in die Unabhängigkeitsepoche spielte.⁶ Umgekehrt lässt sich, etwa am Beispiel Argentiniens, das Fehlen bedeutender Besiedlung in vorspanischer Zeit und als dessen Folge eine nur marginale politisch-administrative Institutionalisierung während der spanischen Kolonialzeit in ihren Folgen für die Staatsbildung während des Unabhängigkeitsprozesses und danach

6 Vgl. nur für Mexiko Tanck de Estrada (2005), der sämtliche Indio-Dörfer Mexikos um 1800 dokumentiert und durch das ausgezeichnete Kartenmaterial die Kontinuität zwischen vorspanischer Epoche und der Epoche nach der Unabhängigkeit plastisch vor Augen führt. Zahlreiche andere neuere Werke zu Ländern Lateinamerikas dokumentieren diese Unterschiede in Besiedlung und damit verbundener Kontrolle des Territoriums ebenfalls deutlich.

deutlich erkennen. In diesen Fällen erfolgte die Staatsbildung über die wenigen Städte des Landesinnern, die sich als Bundesstaaten konstituieren konnten, selbst nach und nach die Kontrolle des Territoriums und in deren Gefolge die Durchsetzung des staatlichen Gewaltmonopols in ausgedehnten Gebieten erst allmählich durchsetzen konnten, was zumeist konstitutionell politische Folgen bis weit ins 20. Jahrhundert hatte. Im Gegensatz zu den 13 englischen Provinzen, die als Vereinigte Staaten von Amerika unabhängig wurden, als sie ihr jeweiliges Gebiet unter Kontrolle hatten und die sich erst nach und nach ausgedehnte weitere Gebiete einverleibten, hatten die zu Beginn des 19. Jahrhunderts unabhängig gewordenen lateinamerikanischen Staaten allesamt ausgedehnte unbesiedelte oder unerschlossene Frontier-Gebiete innerhalb der beanspruchten und oftmals sehr unklaren Grenzen, die im Verlauf der weiteren Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts entweder oft systemsprengende politische Krisen auslösen oder im Falle äußerer Bedrohung dieser Gebiete auch den Zusammenhalt fördernden Nationalismus auslösen konnten. Der Fall des bolivianischen Oriente mit seinen Erdgasreserven ist als aktuelles Beispiel weithin bekannt.

Scheint dies den lateinamerikanischen Staaten gemeinsame Phänomen auf den ersten Blick auch ähnliche Konsequenzen in allgemeinpolitischer Sicht gehabt zu haben, so haben sich bei näherer Betrachtung aus diesen auf voreuropäische Verhältnisse zurückgehenden Phänomenen sehr unterschiedliche innenpolitische Konsequenzen in Bezug auf wichtige Bereiche staatlicher Tätigkeit abgeleitet. Im Bereich der Finanzverfassung ergaben sich daraus in Argentinien Langzeitprobleme, wie etwa in Bezug auf die Kontrolle des Zentralstaates über die Geld-, Finanz- und Steuerpolitik.⁷ Ganz anders stellen sich die Probleme dieses Bereichs etwa in Staaten wie Mexiko dar, wo die Ressourcenkontrolle der einzelnen Bundesstaaten zunächst viel bedeutender für die Finanzverfassung zu sein scheint.⁸ Für viele andere

7 Da die nordwestlichen Bundesstaaten Argentinien in Verlängerung kolonialer Verhältnisse bis zum letzten Drittel des 19. Jahrhunderts dem auf dem Edelmetallbergbau basierenden Wirtschafts- und Finanzsystem Boliviens angegliedert blieben, lassen sich daraus nachhaltige Konsequenzen für die Finanzverfassung ableiten (Ibold 1997); vgl. auch Chiaramonte (1997).

8 Vgl. Serrano Ortega/Jáuregui (1998) und Romano (1998). Für die spätere Zeit sind dazu verschiedene Arbeiten von Luis Aboites heranzuziehen. Den Versuch

Staaten Lateinamerikas ist speziell der Bereich der Finanzverfassungen noch gar nicht näher untersucht, obwohl die zentralstaatlichen Verfassungen der lateinamerikanischen Staaten gerade die Finanzverfassung jeweils sehr unterschiedlich regeln.

In Bezug auf die jeweiligen zentralstaatlichen Verfassungen, die inzwischen breiter untersucht wurden, ist gleichwohl anzumerken, dass die Ebene der bundesstaatlichen Verfassungen weithin kaum untersucht wurde und deren Bezüge zu den Zentralstaatsverfassungen kaum je zum Gegenstand der Forschung wurde.⁹ Auch die Gemeindeverfassungen scheinen in Staaten mit dichter Siedlungskontinuität aus vorspanischer Zeit anders zu funktionieren als in Staaten ohne eine solche Kontinuität. Dabei ist zu bedenken, dass die koloniale Gesetzgebung den indigenen Munizipien nicht nur eine beträchtliche Autonomie einräumte, sondern in diesen Gemeinden über die ganze Kolonialzeit hinweg – im Gegensatz zu den spanischen Städten – Repräsentativität sehr ausgeprägt war und jährlich Wahlprozesse zur Bestimmung der Munizipalautoritäten stattfanden, die nach der Unabhängigkeit zu Konflikten zwischen überkommenem und neuzeitlichem Wahlmodus führten.¹⁰ Auch diesbezüglich lassen sich Traditionen kommunalen Widerstandes gegen zentralstaatliche Entscheidungen in Langzeitperspektive herleiten; man denke diesbezüglich in neuester Zeit nur an den Widerstand des mexikanischen Munizipiums Atenco gegen den von der Bundesregierung geplanten Zentralflughafen für Mexiko-Stadt.

Auch andere überraschende Ergebnisse der neuesten historischen Forschung zur Geschichte des 19. Jahrhunderts im Zeichen einer methodisch erneuerten politischen Geschichte sind an dieser Stelle zumindest kurz zu erwähnen. Neben der überraschend hohen Bedeutung von Wahlprozessen¹¹ im 19. Jahrhundert ist auch darauf zu verweisen, dass die Bildung politischer Parteien in der 2. Hälfte des 19. Jahrhunderts mannigfache Ähnlichkeiten zu vergleichbaren Prozessen in Eu-

eines breiteren lateinamerikanischen Ansatzes dazu unternehmen Sánchez Santiró/Jáuregui/Ibarra (2001).

9 Vgl. zwei relevante Ausnahmen: Calvillo (2003) und San Martino de Dromi (1994).

10 Vgl. Annino (1993).

11 Vgl. Annino (1993), zu dem inzwischen eine ganze Reihe von Einzelstudien traten.

ropa aufweist, Parteien, die teilweise eine hohe Kontinuität aufweisen, aber offenbar sich erst später in ihrer Entwicklung von europäischen Vorbildern bzw. Vorläufern trennten.¹² Entwicklung und Rolle des öffentlichen Raumes sind inzwischen in der Schule des leider zu früh verstorbenen französischen Kollegen François-Xavier Guerra, der konsequent den Theorieansatz von Habermas anwandte, ebenso intensiver untersucht worden wie die Anfänge gesellschaftlicher Organisation im Bereich des Vereinswesens und der Interessenvertretungen.¹³ Auf die Fülle der neueren und neuesten Untersuchungen zum Komplex "Nationsbildung" kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, da dies inzwischen nahezu schon ein eigenes Forschungsgebiet innerhalb der lateinamerikanischen Geschichte ist.

Zentral sind jedenfalls allein aufgrund ihrer Quantität die Untersuchungen zum engeren Zeitraum des Staatsbildungsprozesses, 1750-1830, die seit knapp zehn Jahren enorm zunahmen, wenn auch in sehr unterschiedlicher Intensität in Bezug auf die einzelnen Länder der Region¹⁴ – ein Echo auf die sehr unterschiedliche Rolle und sehr stark voneinander abweichenden Professionalisierungsgrade der Disziplin in den einzelnen Staaten. Sieht man davon ab, dass sich darunter sehr vielfältige methodische Ansätze, Fragen- und Themenstellungen finden, so fallen vor allem die teilweise extrem voneinander abweichenden Deutungen der späten kolonialzeitlichen Phase allein für ein so gut untersuchtes Land wie Mexiko ins Auge. Diese reichen von der Bewertung der spanischen Kolonialherrschaft des ausgehenden 18. Jahrhunderts als ausbeuterisches, bedrückendes, absolutistisches Regime bis hin zur Charakterisierung als schwaches, ineffektives und in Auflösung befindliches System.¹⁵ Derart extrem voneinander abweichende Deutungen der unmittelbaren Vorgeschichte der Unabhängigkeitsepoche verursacht offenkundig sehr unterschiedliche Wertungen der Phase der Unabhängigkeitsbewegungen und der Staatsbildung im engeren Sinne, die von radikalem Bruch bis hin zu Betonungen

12 Vgl. z.B. Mücke (1998) u. (2004) sowie Meyer (2006).

13 Guerra (1998); vgl. diesbezüglich auch Herrejón Peredo (2003)

14 Vgl. den Versuch zur Inventarisierung der wichtigsten Arbeit bei Pietschmann (2005).

15 Die jüngst erschienene neue *Historia Mínima de México* geht von der zuletzt genannten Deutung aus, vgl. Escalante Gonzalbo/García Martínez/Jáuregui/Zoraida Vázquez/Speckman Guerra/Garcíaadiego/Aboites Aguilar (2004).

unterschiedlicher Formen von Kontinuität reichen können und dies tatsächlich in der neuesten Literatur auch tun.

Die Erklärung für diese so abweichenden Deutungen ist in der Kolonialgeschichtsschreibung zu suchen. Diese hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten kaum der Untersuchung der politischen Geschichte gewidmet und sich stattdessen lange Zeit strukturgeschichtlichen Fragestellungen gewidmet, bzw. sich in jüngster Zeit verstärkt der Aufarbeitung kulturgeschichtlicher Probleme zugewandt. So gibt es mittlerweile wichtige neue Erkenntnisse zu dem Gegensatzpaar Elitenkultur und Volkskultur, zu Festlichkeiten, Ideengeschichte usw. Die sich in vielerlei Hinsicht von der Elitenkultur unterscheidende Volkskultur weist aufgrund der sehr stark differierenden ethnischen Zusammensetzung der mittleren und unteren Volksschichten sehr starke Unterschiede im spätkolonialen Lateinamerika auf. Zusammen mit den Untersuchungen über zahlreiche Tumulte, Rebellionen und Aufstände lässt sie diese Sektoren der Bevölkerung bereits vor den Unabhängigkeitsbewegungen als eigenständig handelnde Faktoren erkennen, die sehr verschieden auf Neuerungen reagierten und im Verlauf der Unabhängigkeitsbewegungen zumindest phasenweise sowohl für als auch gegen die Kolonialmächte Partei ergreifende soziale Schichten hervortreten. Man wird inzwischen nicht an der Einsicht vorbeikommen, dass die Begründer und Verfassungsgeber der neuen Staaten die damit verbundene Problematik, ja Gefahr, bei ihren Planungen in Rechnung stellten, auch wenn teilweise bis heute eine die nationalen Ursprünge nicht in Frage stellende Historiographie die Untersuchung der damit verbundenen Fragen nicht in Angriff genommen hat.

Die vergleichsweise geringe Zahl von Studien zu politischen Fragen der spätkolonialen Epoche verfolgte vor allem Aspekte symbolischer Politik, politischer Diskurse und damit zusammenhängender Fragen. Darüber blieb eine zentrale Frage gerade zur Geschichte des 18. Jahrhunderts unbeantwortet, nämlich die nach der Bedeutung und der Substanz des bis heute unter der vagen Begrifflichkeit "bourbonische Reformen" vielfach behandelten Problemkomplexes. Es ist weitgehend bekannt, welche Reformen im Detail die zu Beginn des 18. Jahrhunderts in Spanien auf dem Thron folgende neue Dynastie eingeleitet und mit wechselndem Erfolg durchzuführen versucht hat, aber es ist ebenso offenkundig, dass es sich dabei nicht in erster Linie

um ein dynastisches Programm handelte, das es rechtfertigen würde, den Reformkomplex mit einem dynastischen Etikett zu versehen. Zwar ist deutlich die wirtschafts- und finanzpolitische Dimension dieser Reformmaßnahmen aufgearbeitet und charakterisiert worden, die darauf hinauslief, die Kosten für den Unterhalt des Imperiums neu zu verteilen und dabei den Gebieten mit florierender Edelmetallproduktion die Hauptlast aufzubürden.¹⁶ Auf diese Weise wurden Mexiko, Bolivien und Peru zu kolonialen Metropolen, von denen andere Gebiete ebenfalls abhängig waren. Das spanische Kolonialreich stellt sich also gegen Ende zunehmend als ein dreistufiges politisches System dar, in dem es zunehmend Konflikte zwischen den einzelnen Ebenen gab, da die kolonialen Geberregionen auch Kompensationen durch Warenkäufe erwarteten, die finanziell geförderten Regionen aber ihren Bedarf lieber durch billigeren Schmuggelhandel deckten.

Die innerspanischen Debatten jener Epoche verdeutlichen aber auch, dass es bei den Reformen nicht nur um wirtschaftliche Probleme ging, sondern auch politische Konzepte damit verbunden wurden. Das von Spanien aus seit den späten 1760er Jahren mit zunehmender Intensität propagierte Konzept einer einheitlichen, den Atlantik überspannenden spanischen Nation lässt dies deutlich erkennen. Seit den 1770er Jahren findet gar die Ergänzung, dass es sich um eine aus Individuen bestehende Nation handeln solle, deren Gedeihen und Wiederaufstieg zu früherer Größe vom wirtschaftlichen Erfolg dieser Individuen abhängig sei. Die Reformpolitik wandte sich daher auch gegen korporative Verkrustungen in Wirtschaft und Gesellschaft, die sich im Verlauf der Kolonialzeit ergeben hatten. Diese protoliberalen Bemühungen verbinden sich deutlich mit politischen Bestrebungen der Nachunabhängigkeitszeit. Der Hinweis in der Begründung der venezolanischen Unabhängigkeitserklärung, dass die Bourbonen den Feudalismus abgeschafft hätten, gewinnt so an Gewicht und erforderte eine systematische Untersuchung dieser These im Lichte neuerer Forschungsergebnisse.¹⁷ Dies erscheint vor allem auch aus dem Grund

16 Vgl. zusammenfassend neuerdings Pacheco Díaz (2005), ungeachtet des Titels liefert die Verf. Gesamtangaben der mexikanischen Hilfszahlungen für die gesamte Karibik; desgleichen Marichal (2005).

17 Vgl. Manifiesto al mundo de la Confederación de Venezuela (1811), in: Romero/Romero (1977, S. 114); vgl. in einem etwas allgemeineren Zusammenhang

nötig zu sein, da sich abzeichnet, dass die zahlreichen Verwaltungsreformen mit ihren territorialen Neugliederungen darauf hinaus liefen, das alte, aus der habsburgischen Epoche überkommene und in der Gesetzessammlung von 1681 noch zu Grunde gelegte Konzept eines römisch-rechtlich und korporativ verfassten Personenverbandsstaates durch die Einführung des Territorialstaatsprinzips zu ersetzen. Dieser Versuch rief den Widerstand der kolonialen Eliten insbesondere in den spanisch-amerikanischen Geberregionen hervor, die sich gegenüber dem damit verbundenen Konzept eines Nationalstaates noch weit ins 2. Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts auf die als "Verfassung" interpretierte *Recopilación de las Leyes de Indias* von 1680/81 beriefen.

Fasst man diese neueren Forschungsergebnisse zusammen, so wird erkennbar, dass in vielen Bereichen grundlegende Revisionismen im Gange sind, die in den bevorstehenden wissenschaftlichen Jubiläumsereignissen der Unabhängigkeit, die in manchen Ländern – wie etwa in Mexiko – bereits begonnen haben, zu heftigen Debatten führen werden, zumal die Versuche unübersehbar sind, die Ideen und Persönlichkeiten jener Epoche auch politisch zu instrumentalisieren, denkt man nur an das aktuelle politische Regime in Venezuela. Da zugleich auch hierzulande häufig bemühte Konzepte wie "politische Kultur Lateinamerikas" und dergleichen immer vager und ohne klaren Gehalt benutzt werden, erschiene es sinnvoll, dass Politikwissenschaftler, Soziologen und Historiker den Dialog über diese grundlegenden historischen Entwicklungen wieder aufnehmen, den sie in den 1970er und beginnenden 1980er Jahren hierzulande noch intensiv geführt haben. Die Massenveranstaltungen, zu denen ADLAF-Tagungen als "Heerschauen der Zunft der Lateinamerikanischen" inzwischen nach amerikanischem Vorbild wurden, vermögen diese Dialogfunktion der Gründerjahre des Fachgebietes nicht zu ersetzen.

dazu auch die Untersuchungen von Herzog (2003), Bellingeri (2000) und Anniño/Guerra (2003).

Literaturverzeichnis

- Annino, Antonio (Hrsg.) (1993): *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX: de la formación del espacio político nacional*. Buenos Aires.
- Annino, Antonio/Guerra, François Xavier (Hrsg.) (2003): *Inventando la nación. Iberoamérica Siglo XIX*. México, D.F.
- Bellingeri, Marco (Hrsg.) (2000): *Dinámicas de Antiguo Régimen y orden constitucional. Representación, justicia y administración en Iberoamérica. Siglos XVIII-XIX*. Torino.
- Buisson, Inge/Kahle, Günther/König, Hans-Joachim/Pietschmann, Horst (Hrsg.) (1984): *Problemas de la formación del estado y de la nación en Hispanoamérica*. Lateinamerikanische Forschungen, Bd. 13. Köln/Wien.
- Calvillo, Manuel (Hrsg.) (2003): *La República Federal Mexicana. Gestación y nacimiento*. 2 vols., 2ª ed., San Luis Potosí, México D.F.
- Chiaramonte, José Carlos (1997): *Ciudades, Provincias, Estado: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*. Buenos Aires.
- Escalante Gonzalbo, Pablo/García Martínez, Bernardo/Jáuregui, Luis/Zoraida Vázquez, Josefina/Speckman Guerra, Elisa/Garcíadiego, Javier/Aboites Aguilar, Luis (2004): *Nueva Historia Mínima de México*. México, D.F..
- Guerra, François-Xavier/Lempérière, Annick (Hrsg.) (1998): *Los espacios públicos en Iberoamérica. Ambigüedades y problemas. Siglos XVIII-XIX*. México, D.F.
- Herrejón Peredo, Carlos (2003): *Del sermón al discurso cívico. México, 1760-1834*. México D.F./Zamora, Mich.
- Herzog, Tamar (2003): *Defining Nations. Immigrants and Citizens in Early Modern Spain and Spanish America*. New Haven/London.
- Ibold, Frank (1997): *Staatsbildung in Argentinien. Die Provinzen Salta und Jujuy im Spannungsfeld von Wirtschaftsregion und 'Nationalstaat' 1850-1885*. Lateinamerikanische Forschungen, Bd. 24. Köln/Weimar/Wien.
- Konetzke, Richard (1965): *Süd- und Mittelamerika I. Die Indianerkulturen Altamerikas und die spanisch-portugiesische Kolonialherrschaft*. Fischer Weltgeschichte, Bd. 22. Frankfurt/Main.
- Kossok, Manfred (2000): *Ausgewählte Schriften*, 3 Bde. Hrsg. von Middell, Matthias/Zeuske, Michael. Leipzig.
- Lynch, John (1973): *The Spanish American Revolutions 1808-1826*. London.
- (1992): *Caudillos in Spanish America, 1800-1850*. Oxford.
- Marichal, Carlos (2005): "The Fiscal Logic of the Spanish Empire: New Spain and the Costs and Benefits of Colonialism, 1750-1810". In: Pieper, Renate/Schmidt, Peer (Hrsg.): *Latin America and the Atlantic World. El mundo atlántico y América Latina (1500-1850). Essays in honor of Horst Pietschmann* (Lateinamerikanische Forschungen, Bd. 33). Köln/Weimar/Wien, S. 367-386.
- Meyer, Jens Aurich (2006): *Wahlen, Parlamente und Elitenkonflikte. Die Entstehung der politischen Parteien in Paraguay, 1869-1904*. Stuttgart: Steiner (im Druck).

- Mücke, Ulrich (1998): *Der Partido Civil in Peru 1871-1879. Zur Geschichte politischer Parteien und Repräsentation in Lateinamerika*. Studien zur Modernen Geschichte, Bd. 50. Stuttgart.
- (2004): *Political Culture in Nineteenth-Century Peru. The Rise of the Partido Civil*. Pittsburgh.
- Pacheco Díaz, Argelia (2005): *Una estrategia imperial. El situado de Nueva España a Puerto Rico 1765-1821*. México, D.F.
- Pietschmann, Horst (2005): "El primer constitucionalismo en México o ¿Cómo configurar una realidad colonial de antiguo régimen para un futuro en el marco de una nación republicana? Introducción a un trabajo de seminario de investigación". In: *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, Bd. 42, S. 235ff.
- Riekenberg, Michael/Rinke, Stefan/Schmidt, Peer (Hrsg.) (2001): *Kultur-Diskurs: Kontinuität und Wandel der Diskussion um Identitäten in Lateinamerika im 19. und 20. Jahrhundert*. 24 Beiträge gewidmet Hans-Joachim König. Stuttgart.
- Romano, Ruggiero (1998): *Moneda, seudomonedas y circulación monetaria en las economías de México*. México, D.F.
- Romero, José Luis/Romero, Luis Alberto (Hrsg.) (1977): *Pensamiento político de la Emancipación (1790 – 1825)*. Vol. 1. – Biblioteca Ayacucho, vol. 23. Caracas.
- Sánchez Santiró, Ernest/Jáuregui, Luis/Ibarra, Antonio (Hrsg.) (2001): *Finanzas y política en el Mundo Iberoamericano del Antiguo Régimen a las Naciones Independientes 1754-1850*. México, D.F.
- San Martino de Dromi, Laura (1994): *Documentos constitucionales argentinos*. Buenos Aires.
- Serrano Ortega, José Antonio/Jáuregui, Luis (Hrsg.) (1998): *Hacienda y política. Las finanzas públicas y los grupos de poder en la primera República Federal Mexicana*. Zamora, Mich./México D.F.
- Tanck de Estrada, Dorothy (2005): *Atlas ilustrado de los pueblos de indios. Nueva España, 1800*. México, D.F.

Barbara Potthast

**Internationalismus und Feminismus
in Lateinamerika
in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts**

1975 beriefen die Vereinten Nationen aus Anlass der internationalen Dekade der Frauen die erste Weltfrauenkonferenz in Mexiko-Stadt ein. Dies gab der modernen oder zweiten Frauenbewegung in Lateinamerika enormen Auftrieb, brachte sie in manchen Ländern sogar erst in Gang. Eine der Delegierten auf dieser Konferenz war die 81-jährige Bertha Lutz, eine der zentralen Figuren der "ersten" Frauenbewegung mit viel Erfahrung auf dem internationalen Parkett. Bertha Lutz verkörpert damit in ganz besonderem Maße die frühe internationale Tradition des lateinamerikanischen Feminismus, die im Folgenden skizziert werden soll.

Die Ursprünge dieses Internationalismus liegen in einer Reihe von wissenschaftlichen Kongressen zu Fragen der Hygiene, der Kindererziehung, der Pädiatrie und zum Mutterschutz. Diese begründeten eine spezifisch lateinamerikanische Tradition, die auf der pan-amerikanischen Ebene in eine Reihe von Konferenzen und Assoziationen mündete, die sich neben diesen Themen vor allem mit den zivilen und politischen Rechten der Frauen befassen. Parallel dazu stellten aber auch die verschiedenen Kommissionen des Völkerbundes, vor allem die Kommission gegen den Frauen- und Kinderhandel, ein wichtiges internationales Forum dar, in dem lateinamerikanische Feministinnen aktiv waren. Die internationalen Kontakte verschafften den Aktivitäten der lateinamerikanischen Frauen Respektabilität und Aufmerksamkeit, doch stellt sich angesichts der Tatsache, dass bis Anfang der dreißiger Jahre nur sehr wenige lateinamerikanische Länder Frauen das Wahlrecht gewährten, die Frage, was diese Aktivitäten tatsächlich bewirkten. Francesca Miller ist zumindest im Hinblick auf den Völkerbund skeptisch (Miller 1986: 178), und Donna Guy hat in ihrer Studie über die pan-amerikanischen Kongresse zu Problemen der Kinder darauf hingewiesen, dass die verschiedenen Organisationen

und die von ihnen organisierten Kongresse auch von unterschiedlichen politischen und strategischen Auffassungen sowie von persönlichen Animositäten geprägt waren, die der Sache der Frauen nicht unbedingt förderlich waren (Guy 2000: 55-71). Allerdings konzentrieren sich die bisherigen Arbeiten alle entweder auf die pan-amerikanischen Aktivitäten (Miller 1986) oder auf diejenigen in den Völkerbundgremien (Guy 2000; Scarzanella: 2001; 2005), sowie entweder auf Hispanoamerika oder auf Brasilien. Diese bilden jedoch nur partielle Aspekte einer personell und inhaltlich stark vernetzten Gruppe von Feministinnen ab. Im Folgenden soll daher anhand der Beispiele führender international tätiger Feministinnen, vor allem Bertha Lutz aus Brasilien, Paulina Luisi aus Uruguay sowie Alicia Moreau aus Argentinien einerseits die internationale Tradition der lateinamerikanischen Feministinnen nachgezeichnet, andererseits aber auch die Wirkung dieser Aktivitäten untersucht werden.

1. Die wissenschaftlichen Kongresse

Auf der Weltausstellung in Chicago 1892, die mit der 400. Wiederkehr der damals noch unumstrittenen Entdeckung Amerikas durch Christoph Kolumbus zusammenfiel, kam es erstmals zu einer speziell von Frauen gestalteten Werkschau. Diesem Beispiel folgte 1898 in Buenos Aires eine von einer Kinderwohltätigkeitsorganisation veranstaltete Ausstellung, die sich zum Ziel gesetzt hatte, die Leistungen argentinischer Frauen zu präsentieren. Ernesto Quesada hielt am Schluss der Schau einen Vortrag, in dem er diese Präsentationen ausdrücklich in die Nähe zu den Frauenbewegungen stellte und den Begriff "Feminismus" einführte (Quesada 1899; Miller 1986: 172/173). Den eigentlichen Auftakt der internationalen Konferenzen unter Beteiligung von Frauen bildete im selben Jahr eine Tagung der Wissenschaftlichen Gesellschaft Argentinien, die aus Anlass ihres 25-jährigen Bestehens eine Reihe von Konferenzen zu humanwissenschaftlichen, ökonomischen, sozialen und politischen Themen veranstaltete. Es folgten ähnliche Konferenzen in Uruguay, Chile und Brasilien. An ihnen nahmen, in quantitativ zunächst nicht erheblicher, aber stets wachsender Zahl, Rechtsanwältinnen, Erzieherinnen und Ärztinnen teil. Auf dem Kongress in Rio 1905/1906 hatte die Anzahl der Frauen bereits deutlich zugenommen, und Dr. Constança Barbosa Rodríguez

wurde zur Ehrenpräsidentin ernannt, was einen deutlichen Bruch mit bisherigen Gepflogenheiten darstellte. Die erste pan-amerikanische wissenschaftliche Zusammenkunft in Santiago de Chile 1908-1909 verzeichnete immerhin 6% Referentinnen, und ein nordamerikanischer Teilnehmer äußerte sich später erstaunt über das Selbstbewusstsein dieser als "unemanzipiert" geltenden Lateinamerikanerinnen (Miller 1986: 172/173). Diese debattierten zusammen mit ihren männlichen Kollegen über Fragen der Hygiene, der Ernährung, der Kinderbetreuung und des Mutterschutzes. Ihre fachliche Kompetenz legitimierte ihre Teilnahme, bot aber auch ein Vorbild und Kommunikationszentrum für junge Frauen.

Die argentinische Feministin und Sozialistin Alicia Moreau hat später mehrfach darauf hingewiesen, wie wichtig für sie die Teilnahme an einem internationalen Kongress der Freidenker war, der 1906 in Buenos Aires abgehalten wurde. Obwohl sie zu diesem Zeitpunkt erst 21 Jahre alt war, durfte sie einen Vortrag über Erziehungsfragen halten, der gut aufgenommen wurde. Sie knüpfte Kontakte zu anderen Feministinnen aus dem In- und Ausland und initiierte anschließend zusammen mit anderen Teilnehmerinnen des Kongresses ein *Centro Feminista* (Alberti 1985: 47; Henault 1983: 24-27). Ähnliches gilt für die Pionierin der uruguayischen Frauenbewegung, María Abella de Ramírez (1863-1926), die auf diesem Kongress ihr "Programa mínimo de reivindicaciones femeninas" vorstellte (Lavrin 1995: 322; Weyde 2002: 13).

Dass es gerade die Länder des Cono Sur (hier immer verstanden inkl. Südbrasilien) waren, in denen diese Konferenzen stattfanden und aus denen sich die Teilnehmerinnen rekrutierten, hängt einmal mit der Tatsache zusammen, dass diese über ein relativ gutes und modernes Bildungssystem verfügten, das seit dem letzten Viertel des 19. Jahrhunderts auch Frauen offen stand. In den 1880er Jahren gab es die ersten lateinamerikanischen Ärztinnen und Rechtsanwältinnen sowie eine große Anzahl von Lehrerinnen (Miller 1991; Potthast 2003; Beese 1996: 147/148; Hahner 1990: 72). Hinzu kam, dass alle diese Länder zu den Hauptzielen der europäischen Migranten gehörten. Vor allem die rasant anwachsenden Hafenmetropolen wie Rio de Janeiro, Montevideo oder Buenos Aires galten einerseits als Ausweis der Moderne und des wirtschaftlichen Aufschwungs der Nationen, stellten die Regierungen in Bezug auf Wohnsituation, Hygiene, sozia-

le und politische Kontrolle jedoch vor ungeheure Probleme. Die Kindersterblichkeit war alarmierend hoch, ebenso die Verbreitung von Tuberkulose, Cholera und Gelbfieber. Hinzu kam die weite Verbreitung der Prostitution, die für die Ausbreitung der Syphilis verantwortlich gemacht wurde. Diese Themen spielten infolgedessen in der gesellschaftspolitischen Diskussion eine zentrale Rolle, und Frauen nahmen als Expertinnen sowie als Adressaten in Fragen von Kindererziehung und Hygiene an dem Diskurs teil (Potthast 2003).

Die Kongresse spiegeln somit ein grundlegendes Merkmal der Gesellschaften des Cono Sur um die Jahrhundertwende wider: Man verstand sich als moderne, europäisch geprägte Nation, die im wirtschaftlichen Aufschwung und sozialen Wandel begriffen war und hoffte, bald zu den am stärksten entwickelten Gesellschaften aufzuschließen. Die Mittel hierzu wurden vorwiegend in Bildung und modernen Wissenschaften gesucht.¹

An diesem Punkt setzten die lateinamerikanischen Feministinnen an, als sie 1910 in Buenos Aires den ersten "Congreso Femenino Internacional" organisierten. In diesem Jahr feierte Argentinien das *Centenario*, den Beginn der Unabhängigkeitsbewegung vor einhundert Jahren, und Politiker aller Parteien wollten die Modernität der jungen Nation unter Beweis stellen, so dass sie sich positiv zu der Initiative äußerten. Die Veranstaltung wurde unterstützt und organisiert von so unterschiedlichen Gruppen wie traditionellen weiblichen Wohlfahrtsorganisationen, der Organisation der Grundschullehrerinnen, Gewerkschafterinnen, der argentinischen Vereinigung gegen die Weiße Sklaverei oder aber sozialistischen und freidenkerischen Frauenverbänden. Die unterschiedlichen ideologischen Positionen der vertretenen Frauengruppen wurden überlagert von dem Gedanken einer besonderen weiblichen Mission sowie der Überzeugung, dass eine Reihe von rechtlichen und sozialen Reformen in Bezug auf die Rolle der Frauen notwendig waren, um die Zukunft zu bewältigen. Die mehr als 200 Teilnehmerinnen kamen aus Argentinien, Uruguay, Chile, Paraguay und Peru sowie Europa (Miller 1991: 73-75; Lavrin 1995: 29-

1 Allerdings war die Rolle, die den Frauen in den Vorstellungen der männlichen Eliten dabei zukam, ambivalent. Einerseits galten vor allem die Mittelschichtsfrauen mit modernen Berufen wie Telegraphistin oder Daktylographin als Ausweis der Modernität, andererseits herrschte noch ein konservatives und vom iberischen Katholizismus geprägtes Frauenbild vor.

32). Zur Vorsitzenden wurde die Ärztin Dr. Cecilia Grierson gewählt, die 1899 Vizepräsidentin des 2. Kongresses des *International Council of Women* (ICW) gewesen war und nach ihrer Rückkehr eine argentinische Sektion des Rates gegründet hatte (Barrancos 2002: 43).

Die Bedeutung dieses Kongresses, der auch von den Beteiligten als der eigentliche Beginn des Feminismus im Cono Sur angesehen wurde (Luisi 1938: 6), liegt neben der Tatsache, dass er von Frauen organisiert und ausgerichtet wurde, vor allem darin, dass er spezifisch weibliche Themen ansprach, die jedoch auch als drängende allgemein gesellschaftliche Probleme angesehen wurden. Dies verschaffte den Anliegen der Frauen Publizität und Anerkennung und schuf eine Tradition von weiblicher Partizipation an internationalen Veranstaltungen, die sich später auf andere Institutionen auswirken sollte (Barrancos 2002: 22-34, 85/86; Miller 1991: 82).

2. Die pan-amerikanischen Kongresse

Die pan-amerikanischen Treffen, die seit dem Ende des 19. Jahrhunderts regelmäßig stattfanden, hatten bislang vor allem handelspolitische Themen aufgegriffen. Im Jubiläumsjahr 1910 wurde in Buenos Aires der 4. Kongress abgehalten, danach geriet die Bewegung durch den Ausbruch der mexikanischen Revolution und später des Ersten Weltkrieges in eine Krise. Das für 1914 geplante Treffen wurde abgesagt, stattdessen lud Washington für 1915/16 zu einer zweiten pan-amerikanischen wissenschaftlichen Konferenz ein. Die US-Regierung nutzte die von Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen, aber auch von den Frauen hochrangiger Diplomaten besuchte Veranstaltung, um für ihre politischen Vorstellungen zu werben. Der Kongress wandelte sich dadurch zu einer diplomatischen Angelegenheit, bei der die Frauen nur noch als Zuhörerinnen, nicht mehr als Teilnehmerinnen galten. In dieser Situation gründeten die Gattin des US-amerikanischen Außenministers, diejenigen des brasilianischen und des haitianischen Gesandten in Washington sowie Armanda Labarca, eine bekannte chilenische Bildungspolitikern, die *First Pan American Women's Auxiliary Conference*. Daraus erwuchs eine pan-amerikanische Frauenunion, die sich aus den verschiedenen nationalen Komitees zusammensetzte. Begründet wurde der Schritt mit der früheren aktiven Teilnahme der Lateinamerikanerinnen an den wissenschaftlichen Kon-

gressen. Pläne zur Gründung eines Zusammenschlusses der amerikanischen Frauen hatte es schon früher gegeben, der Ausschluss der Frauen in Washington hat aber wohl als Katalysator gewirkt. Francesca Miller hat mehrfach hervorgehoben, dass es sich hier um eine genuin lateinamerikanische Tradition handelt. Sowohl in diesem Fall als auch wenige Jahre später bei der Gründung der *Pan-American Association for the Advancement of Women* waren nicht die Nordamerikanerinnen führend, wie oft angenommen wird. Im Gegenteil, diese nahmen erstmals in größerer Zahl 1915/1916 an einem interamerikanischen wissenschaftlichen Kongress teil, als dieser in Washington stattfand (Miller 1986: 174/175; 1990: 11; 1991: 83/84). Eine gewisse Spannung zwischen US-amerikanischen und lateinamerikanischen Frauen blieb auch in den folgenden Jahren bestehen, wie unten noch zu zeigen sein wird.

Bereits das erste Treffen des interamerikanischen Komitees im Februar 1921 machte deutlich, dass man nicht nur Frauenthemen diskutieren wollte, sondern auch pan-amerikanische Angelegenheiten, und offiziell mit an dem Konferenztisch zu sitzen gedachte (Miller 1986: 177). Gleichzeitig bestand ein enger Kontakt des Komitees zum ICW, viele Lateinamerikanerinnen waren in beiden Zusammenschlüssen vertreten. So übernahm man auch die Forderung des ICW, zur ersten Versammlung des Völkerbundes Frauen als Delegierte zu entsenden. Dem kam allerdings nur Uruguay nach, das Paulina Luisi (1875-1950) schickte. In den folgenden Jahren entwickelte sich daher eine Dynamik zwischen pan-amerikanischen und Völkerbundaktivitäten, die die Frauen geschickt zu nutzen verstanden (Luisi 1938: 23-27; Myers 1983: 66-68, 74). Millers Auffassung, der Völkerbund sei für die Lateinamerikanerinnen kein geeignetes Gremium gewesen und die pan-amerikanische Organisation ein attraktiveres Instrument zur Durchsetzung der Ziele der Frauen, übersieht diese Wechselwirkung (Miller 1986: 178).

3. Auf dem Weg in die internationale Politik

Ein für den Internationalismus der lateinamerikanischen Frauen wichtiges und mit dem Völkerbund eng in Verbindung stehendes Ereignis war die Einberufung einer internationalen Konferenz zur Frauenarbeit seitens des *International Labour Office* (ILO) im Jahre 1919. Nun

kam den Lateinamerikanerinnen zugute, dass sie sich stark auf die Frage der zivilen und sozialen Rechte von Frauen sowie auf den Schutz von Müttern und Kindern konzentriert und ihre Expertise für diese Themen auf den verschiedenen Tagungen unter Beweis gestellt hatten. Einige lateinamerikanische Staaten entsandten Frauen als Delegierte, unter ihnen führende Feministinnen oder solche, die es werden sollten. Für Bertha Lutz, die bis 1918 in Paris Biologie studiert hatte, war es der erste Auftritt auf internationalem Parkett. Sie wurde vermutlich zunächst aufgrund ihrer Weltgewandtheit und ihrer Nähe zur Regierung ausgewählt, verstand es aber, die Teilnahme an der Konferenz auch zugunsten der Angelegenheiten der Frauen zu nutzen. Gleiches tat die etwa zehn Jahre ältere Alicia Moreau, die nach ihrer pädagogischen Ausbildung noch Medizin studiert hatte und zu dieser Zeit bereits eine bekannte Sozialistin und Feministin war. Sie reiste als Delegierte des *Comité Ejecutivo Internacional de Obreros* zu einer Vorbereitungskonferenz nach Washington, anschließend nahm sie in New York an einem internationalen Ärztinnenkongress teil und wurde in den Vorstand der dort gegründeten internationalen Assoziation der Ärztinnen gewählt. Darüber hinaus knüpfte sie während der Reise Kontakte zu zahlreichen Feministinnen, u.a. zu Carrie Chapman. Von dort hat sie vermutlich auch die Idee der Scheinwahlen mitgebracht, die 1920 in Buenos Aires abgehalten wurden (Lavrin 1995: 270-271; 1996). Als Alicia Moreau 1919 aus den USA zurückkehrte, berichtete die argentinische Presse breit über ihre "Erfolge", wie *La Nación* sie in einer Überschrift bezeichnete, und diese Publizität verlieh nicht nur ihr persönlich, sondern auch den von ihr vertretenen Anliegen Publizität und Respektabilität. Alicia Moreau nutzte diese Konjunktur anschließend für weitere Wahlrechtskampagnen (Henault 1983: 66-68). Auch Paulina Luisi, die ebenfalls zu diesem Zeitpunkt eine bekannte Feministin war und an der Washingtoner Konferenz von 1919 teilgenommen hatte, sammelte auf einer ILO-Konferenz 1923 ihre ersten Erfahrungen in den männerdominierten Völkerbundgremien, die ihr später von Nutzen sein sollten (Luisi 1948: 87-100).

Die darauf folgenden Zwanziger Jahre kann man als die Zeit ansehen, in der die (frühen) lateinamerikanischen Feministinnen die meisten nationalen und internationalen Aktivitäten entfalteten. Neben den Initiativen des ILO beteiligte man sich intensiv an Völkerbundkommissionen zum Frauenhandel und zum Schutz der Kindheit sowie

an den Haager Bemühungen zur Kodifikation des internationalen Privatrechtes.

Auf pan-amerikanischer Ebene gab der Umstand, dass die Nordamerikanerinnen 1920 das Wahlrecht erhalten hatten, den lateinamerikanischen Wahlrechtsinitiativen erheblichen Auftrieb. Das interamerikanische Komitee bereitete daher zusammen mit der US-amerikanischen *League of Women Voters* für 1922 einen Kongress zum Wahlrecht vor, an dem schließlich mehr als 2000 Frauen teilnahmen. Sowohl der US-amerikanische *Secretary of State* als auch der Direktor der Pan-Amerikanischen Union hielten auf dem Kongress eine Rede, die vermutlich dazu dienen sollte, politische Spannungen innerhalb der amerikanischen Staaten zu mildern, wichtiger für die Frauen war aber sicherlich der Umstand, dass dies ihren Anliegen erneut Aufmerksamkeit und Respektabilität verschaffte.

Ein gewisser Erfolg in dieser Hinsicht stellte sich bereits im nächsten Jahr auf der Pan-Amerikanischen Konferenz in Santiago de Chile ein, auf der erstmals nicht ökonomische, sondern politische Fragen im Mittelpunkt standen und der argentinische Delegierte auf Druck der Frauen eine Resolution einbrachte, die ihre Rechte stärken sollte. Zwar kam diese nur als unverbindliche Empfehlung durch, das Thema war jedoch aufs Tapet gebracht und man vereinbarte, es auf der nächsten Konferenz in Havanna aufzugreifen (Miller 1991: 94/95; 1986: 181).

Ein anderer Erfolg der Baltimore-Konferenz war die Gründung der *Pan-American Association for the Advancement of Women*, auch dies nicht auf Anregung der Nordamerikanerinnen, wie oft vermutet, sondern der Lateinamerikanerinnen, wie man an dem Schlussdokument erkennt, das die *Gravamina* der Lateinamerikanerinnen widerspiegelt.

Zur Präsidentin der Assoziation wurde Carrie Chapman Catt gewählt, Vizepräsidentin für Südamerika wurde Bertha Lutz, für Nordamerika Hermilia Galindo, eine mexikanische Feministin (Miller 1991: 86/ 87).

4. Rückwirkungen auf die nationalen feministischen Bewegungen

Die Bedeutung der internationalen Unterstützung zeigt sich im Folgenden am Beispiel Brasiliens besonders deutlich. Bertha Lutz hatte sich inzwischen als eine Feministin der neueren Generation etabliert, aber sie fuhr, anders als die zumeist dem linken Spektrum zuzuordnenden Argentinierinnen, einen anderen Kurs, der die erste brasilianische Frauenbewegung prägte. Sie setzte auf den Einfluss, den sie aufgrund ihrer sozialen Herkunft, aber auch ihrer Position als hohe Regierungsbeamtin, auf die brasilianischen Politiker ausüben konnte – und war damit letztlich erfolgreicher als ihre argentinischen Mitstreiterinnen (Hahner 1990: 137/138, 145-150, 157-161). Ähnliches gilt auch für Paulina Luisi in Uruguay, die ihre guten Kontakte zur Regierung immer wieder für die Sache der Frauen nutzte. Beide Frauen unterhielten im Übrigen engen Kontakt untereinander (Hahner 1990: 137/138; zu Uruguay und Paulina Luisi siehe Lavrin 1992; Weyde 2002: 5-28).

Ein Blick auf die Biographie von Bertha Lutz und ihre internationalen Aktivitäten verdeutlicht dies: Als Tochter eines aus der Schweiz stammenden Arztes und einer englischen Krankenschwester studierte sie zunächst Biologie an der Sorbonne, später in Rio noch Jura. Nur ein Jahr nach ihrer Rückkehr aus Europa erhielt sie 1919 eine leitende Position im brasilianischen Nationalmuseum, womit sie die zweite Brasilianerin wurde, die einen hohen Beamtenposten und direkten Zugang zu den politischen Machträgern erhielt. Im selben Jahr fuhr sie, zusammen mit einer weiteren Frau, als offizielle Vertreterin Brasiliens nach Genf zur ILO-Konferenz. Im darauf folgenden Jahr gründete sie die *Liga para a Emancipação Intelectual Femenina*, und überzeugte in der Folge den Erziehungsminister, Mädchen zur wichtigsten Höheren Schule in Brasilien, dem “Colégio Dom Pedro II” zuzulassen. Bildung und Arbeit für Frauen bleiben auch in den folgenden Jahren ihre wichtigsten Anliegen.

Das Jahr 1922 kann dann als entscheidende Wende in der brasilianischen Frauenbewegung gesehen werden. Die Tatsache, dass Bertha Lutz als Vizepräsidentin der interamerikanischen Union aus Baltimore zurückkam, stärkte ihr Prestige – und damit das der Frauenbewegung – enorm. Sie gründete sogleich eine neue Vereinigung, die *Fede-*

ração Brasileira pelo Progreso Femenino (FBPF), die – im Gegensatz zu der bisherigen Liga – in allen 20 brasilianischen Bundesstaaten Untergruppen hatte. Organisatorische und strategische Fragen hatte sie zuvor in Baltimore mit Carrie Chapman abgesprochen, so auch die Vorbereitung einer internationalen Tagung, die, wie 1910 in Argentinien, auf das nationale Jubiläum der Erlangung der Unabhängigkeit rekurrieren konnte. Auch die brasilianischen Politiker wollten im Jahr des *Centenario* ihre Modernität und Fortschrittlichkeit unter Beweis stellen, und dazu gehörte neuerdings auch die Beachtung der weiblichen soziopolitischen Anliegen. Die *Federação* organisierte einen mehrtägigen Kongress, zu dem neben brasilianischen Kongressabgeordneten auch Delegierte aus Europa sowie Carrie Chapman kamen, die hier ihre in Baltimore geplante Südamerikatour begann. Wie wichtig diese prominente Unterstützung war, zeigt sich daran, dass im Rahmen dieses Kongresses der US-Botschafter in Brasilien ein Essen zu Ehren der Feministinnen gab, auf dem auch die brasilianischen Minister und viele Kongressabgeordnete vertreten waren. Anschließend wurde Carrie Chapman als erste Frau überhaupt vom brasilianischen Senat empfangen. Dies alles gab dem Kongress und der *Federação* einen enormen Zuwachs an Publizität und Respektabilität, was sich auch bei der anschließenden Reise von Carrie Chapman in einige brasilianische Bundesstaaten zeigte, wo sie die Gründung von Unterabteilungen der auf dem Kongress ins Leben gerufenen *Aliança Brasileira pelo Sufrágio Femenino* unterstützte.

Der Kongress war aber nicht nur eine Veranstaltung von Frauen der Oberschicht, sondern die Vereinigung der Lehrerinnen, die Handelsgewerkschaft, die jungen christlichen Arbeiterinnen etc. brachten Probleme, die sich mit der Arbeit von Frauen befassten, auf die Tagesordnung, und der Kongress machte sich die Empfehlungen der ILO-Konferenz von 1919 zu eigen (Hahner 1990: 138-142; Beese 1996: 167/168; Miller 1991: 84-88).

Bertha Lutz nutzte in der Folgezeit ihre gesellschaftliche Position und ihre Auslandskontakte, um politische Führer und die öffentliche Meinung für die Anliegen der *Federação* zu gewinnen. Ihre Beteiligung an verschiedenen Konferenzen der internationalen Wahlrechtsbewegung trugen ihr 1929 einen Sitz im Vorstand der internationalen Allianz ein, ein Umstand, der ebenfalls wieder zur Mehrung von Prestige und öffentlicher Aufmerksamkeit genutzt werden konnte (Beese

1996: 166-169; Hahner 1990: 146). Zu Beginn des Jahres 1932 gewährte Brasilien als zweites Land in Lateinamerika (nach Ecuador) den Frauen politische Rechte, und Bertha Lutz und Carlota Pereira de Queiroz wurden Mitglieder einer verfassungsgebenden Versammlung. Aus diesem Anlass arbeitete Bertha Lutz ein Programm, die so genannten 13 Prinzipien², aus, die 1934 in die brasilianische Verfassung aufgenommen wurden, drei Jahre später allerdings durch den Putsch von Getúlio Vargas wieder außer Kraft gesetzt wurden.

Dem brasilianischen Feminismus und Bertha Lutz wird manchmal vorgeworfen, dass sie zu elitär und nicht radikal genug gewesen seien, aber letztlich haben sie die Strategie gewählt, die sie am besten beherrschten und die ihnen die meiste Aussicht auf Erfolg zu bieten schienen.

The competence of FBPF members in organizing, public speaking, and learning the rules of the political system earned feminists the respect and support of influential men. And the cultivation of links with international feminist organizations enhanced their legitimacy and prestige in the eyes of liberal congressmen, many of whom, eager to demonstrate their modernity and true liberalism, were easily persuaded to support the early feminist reforms (Beese 1996: 176).

Der elitäre Lobbyismus und das explizite Abrücken von radikaleren Feministinnen war sicherlich für Brasilien die bessere Taktik, denn das Land war im Hinblick auf die Geschlechterverhältnisse und die soziale Hierarchie von noch größerer Ungleichheit gezeichnet als Argentinien oder Uruguay zum damaligen Zeitpunkt. Der Erfolg einer solchen Strategie zeigte sich allerdings auch in Uruguay, das zur Zeit des *Battlismo* von einer Regierung geleitet wurde, die feministischen Anliegen gegenüber offen war und wo Feministinnen wie Paulina Luisi eng mit der Regierung zusammenarbeiteten. Uruguay gewährte als dritter lateinamerikanischer Staat ebenfalls 1932 das Wahlrecht für Frauen.

2 Die wichtigsten hiervon betrafen: Gleichberechtigung, Wahlrecht für Frauen, Recht der Frauen, ihre Nationalität zu behalten, gleicher Lohn für gleiche Arbeit, bezahlter Mutterschutz, Recht aller Frauen auf öffentliche Ämter (Lutz 1933: 38-40).

5. Die Aktivitäten zum Schutz der Kinder und der Frauen

Der uruguayische Feminismus zeichnete sich allerdings durch eine sehr viel stärkere Beachtung der Probleme der Unterschichtsfrauen und -kinder aus als der brasilianische, wobei in den Augen fast aller Lateinamerikanerinnen beide Aspekte untrennbar miteinander verbunden waren. Im Gegensatz zu vielen anderen lehnten führende uruguayische Feministinnen allerdings eine eher auf Protektion als auf Gleichberechtigung zielende Politik ab. Die unterschiedlichen Initiativen zum Schutz der Kinder und der Eindämmung der Prostitution, die in der Folgezeit sowohl auf der pan-amerikanischen als auch auf der Völkerbund-Ebene stattfanden und an denen Lateinamerikanerinnen führend beteiligt waren, zeigen einmal mehr die Möglichkeiten, aber auch die Probleme solcher internationalen Aktivitäten. Sie verdeutlichen aber auch, dass US-amerikanische und lateinamerikanische Feministinnen, trotz guter Zusammenarbeit in den pan-amerikanischen Gremien, nicht an einem Strang zogen und unterschiedliche Aspekte in den Vordergrund stellten.

5.1 Die pan-amerikanischen Aktivitäten

Die interamerikanischen Kongresse zum Schutz der Kindheit in Amerika haben ihren Ursprung in den lateinamerikanischen Ländern, auch wenn das Thema in Europa und den USA gleichermaßen diskutiert wurde. Vorläufer waren zwei nationale Kongresse in Chile (1912) und Argentinien (1913), 1916 fand dann in Buenos Aires der erste interamerikanische Kinderschutzkongress statt. Bis zum vierten interamerikanischen Kongress 1924 in Santiago beteiligte sich keine US-Amerikanerin an den Zusammenkünften, obwohl die Argentinierinnen sich sehr um sie bemüht hatten. In dieser Phase dominierten die Lateinamerikanerinnen, allen voran die Argentinierinnen, ab den zwanziger Jahren zeichnete sich dann sowohl eine Übernahme durch die Männer als auch ein stärkeres Interesse der US-Amerikaner/Innen ab. 1927 wurde – nach dem Vorbild des 1912 in den USA gegründeten “Children’s Bureau” – das *International Inter-American Institute for Child Protection / Instituto Interamericano de Protección de la Infancia* (IIAPI) gegründet, das von Katherin Lanroot, die auch Vizepräsidentin des US-amerikanischen Institutes war, und dem uruguayischen Arzt Luis Morquio geprägt wurde (Guy 2000: 34/35,

55-64). Die Lateinamerikanerinnen zogen sich daraufhin zurück oder engagierten sich in anderen Gremien.

Die unterschiedlichen Interessen von Nord- und Südamerikanerinnen liegen einerseits in der Tatsache begründet, dass die zumeist maternalistische und staatsorientierte Ausrichtung lateinamerikanischer Feministinnen in den USA keine Entsprechung hatte, zumal sich die Feministinnen dort stärker auf politische Rechte konzentrierten, während der Schutz von Müttern und Kindern eher von nicht-feministischen Wohltätigkeitsorganisationen unterstützt wurde. Andererseits waren persönliche Inkompatibilitäten und Eitelkeiten unter den Frauen wenig hilfreich. Ein signifikantes Beispiel hierfür ist der Streit zwischen Eleanor Lansing, die 1915 in Washington die *Women's Auxiliary Conference* und anschließend die "Pan-Amerikanische Frauenunion" ins Leben gerufen hatte, und der Argentinierin Julieta Lanteri, einer bekannten Ärztin und Feministin die auch Vorsitzende der *Liga para los derechos de la mujer y del niño* war. Als sie von Eleanor Lansing aufgefordert wurde, dem pan-amerikanischen Komitee beizutreten, lehnte sie mit der Begründung ab, dass diese auf keiner der bisherigen Konferenzen anwesend gewesen sei, die sie zum Schutz der Kinder organisiert habe. Nicht einmal zu der pan-amerikanischen Kinderschutzkonferenz in Buenos Aires sei ein Mitglied dieses Komitees erschienen. Beide hatten darüber hinaus zu unterschiedliche Auffassungen über die Aufgaben der Kongresse. Während Lansing und andere Mitglieder des Komitees vor allem politisch-diplomatische Mittel zur Förderung der Rolle der Frauen einsetzten, hatte Lanteri die internationalen Aktivitäten immer auch als ein Instrument des *empowerments* für Frauen angesehen. Als diese unter dem Einfluss der pan-amerikanischen Kongresse zunehmend von männlichen Ärzten dominiert wurden, zog sie sich von den Kinderschutzaktivitäten zurück. Auf dem 2. Pan-Amerikanischen Kongress in Montevideo, der noch von der uruguayischen Ärztin und Feministin Paulina Luisi geleitet wurde, zeichnete sich diese Entwicklung bereits ab. So ist es denn auch nur folgerichtig, dass auf dem 3. Kongress in Rio weder eine Argentinierin noch eine Uruguayerin als Delegierte anwesend waren. Chile entsandte allerdings noch eine Ärztin (Guy 2000: 42/43, 60).

Julieta Lanteri konzentrierte sich auf ihre diversen Aktivitäten zur Erlangung des Wahlrechts zurück, und Alicia Moreau widmete sich immer stärker ihrer Arbeit in der sozialistischen Partei, konnte aber

auch aus familiären Gründen keine längeren Auslandsreisen mehr unternehmen. Paulina Luisi verlagerte ihre Aktivitäten in die Völkerbundgremien, die ab den zwanziger Jahren ein zusätzliches internationales Betätigungsfeld boten. Bei Paulina Luisi wird allerdings auch deutlich, dass neben diesen inhaltlichen Unterschieden das allgemeine Misstrauen gegenüber möglichen Hegemonieansprüchen der USA eine Rolle spielte. So trat sie der *Comisión Interamericana de Mujeres* (CIM/IACW) erst bei, als die Nordamerikanerinnen ihre diesbezüglichen Bedenken ausgeräumt hatten (Luisi 1938: 25f.).

5.2 Die Völkerbundaktivitäten

Während die verschiedenen internationalen Friedensaktivitäten von Frauen in Europa (WLPF – Frauen für Frieden und Freiheit, Konferenzen in Den Haag und Zürich) für die Lateinamerikanerinnen von geringem Interesse waren, auch wenn sich einige daran beteiligten, griff der Völkerbund und ihm angegliederte Organisationen sehr viel stärker Themen auf, die die Lateinamerikanerinnen unmittelbar betrafen, so z.B. die Frage des Frauenhandels oder der Probleme der Nationalität verheirateter Frauen.

1921 setzte der Völkerbund eine beratende Kommission gegen den Handel mit Frauen und Kindern ein, 1923 wurde eine umfassende Untersuchung zu dem Thema in Angriff genommen, zwischen 1925 und 1936 wurde diese Kommission noch einmal unterteilt in eine gegen den Frauen- und Kinderhandel, eine andere zum Schutz der Kindheit (Scarzanella 2000; 2005). Eine der wenigen Frauen in der Kommission war Paulina Luisi, eine uruguayische Feministin der ersten Stunde, Sozialistin und die erste uruguayische Medizinerin. Geboren 1875 in Argentinien in eine aus Italien stammende Migrantenfamilie, aufgewachsen in Uruguay, hatte sie 1916 den CONAMU, die uruguayische Sektion des ICW, gegründet, 1919 darüber hinaus die *Alianza Uruguaya de Mujeres por el Sufragio Femenino*, die Mitglied der internationalen Wahlrechtsallianz war, und 1925 die *Alianza Uruguaya de Derechos de las Mujeres*. 1922 geriet sie allerdings mit der Vizepräsidentin des CONAMU, Alicia Pinto Vidal (ebenfalls Ärztin), in Konflikt, der einerseits in unterschiedlichen Auffassungen, andererseits aber wohl auch in persönlichen Rivalitäten lag. Luisi trat schließlich von der Präsidentschaft des Frauenrates zugunsten der Vizepräsi-

dentin Pinto Vidal zurück, vertrat Uruguay aber noch auf der Konferenz in Baltimore, wo sie auf Lebenszeit zur *honorary vice-president* der Organisation gewählt wurde. Neben der zunehmenden männlichen Dominanz der interamerikanischen Kongresse mag dieser Konflikt, der in den Folgejahren immer wieder aufflammte, ein Grund gewesen sein, der sie zu einer Verlagerung ihrer Aktivitäten nach Europa und in die internationalen Gremien bewogen hat. Allerdings war der Bruch nicht so tief, dass Luisi nicht immer noch auf internationalem Parkett als Vertreterin sowohl des uruguayischen Frauenrates als auch der Allianz auftreten konnte (zu Luisi und dem Streit mit Pinto Vidal vgl. Lavrin 1995: 334-337, zu der "Vermännlichungsthese" Guy 2000: 42/43, 61). Ebenso wie Alicia Moreau und Bertha Lutz wurde auch Paulina Luisi durch ihre internationalen Aktivitäten zu einer Figur des öffentlichen Lebens, deren Aktivitäten von der Presse mit Stolz begleitet wurden (Sapriza 1988: 97f.; Luisi 1948, Bd. 2: 134f.). Bemerkenswert ist auch, dass Paulina Luisi anlässlich einer Festrede vor der argentinischen Frauenunion 1938 noch als "uruguayische Delegierte beim Völkerbund" vorgestellt wurde, obwohl sie das Amt zu diesem Zeitpunkt schon längst niedergelegt hatte (Luisi 1938: Titelseite). Dies deutet darauf hin, dass man die Verlagerung der Interessen auch ins Positive wenden kann: In den zwanziger Jahren hatte sich in einigen lateinamerikanischen Ländern die feministische Bewegung so gut etabliert, dass Pionierinnen wie Paulina Luisi oder Bertha Lutz ihre Aktivitäten auf eine andere Ebene verlagern konnten. So konnten sie aus ihren internationalen Beziehungen Kapital schöpfen und fanden ein wichtiges neues Betätigungsfeld, während sie die von ihnen ins Leben gerufenen Institutionen zu Hause einer jüngeren Generation überließen (andeutungsweise so bei Scarzanella 2000: 5).

Bertha Lutz und Paulina Luisi hatten allerdings auch den Weg der Inklusion und der Regierungsnähe gewählt, die ihnen dies ermöglichte. Alicia Moreau oder Julieta Lauteri hingegen war durch ihre politische Opposition und ihre Aktivitäten in Minderheitsparteien dieser Weg versperrt. Eine entsprechende Linie in Argentinien unter Elvira Rawson, die der *Unión Cívica Radical* (UCR) nahe stand, konnte möglicherweise auch aufgrund dieser Spaltung nicht die entsprechende Durchschlagskraft erhalten (zu Rawson und dem mit Paulina Luisi 1928 organisierten "III. Congreso Femenino Internacional" siehe Barancos 2002: 77-108).

Allerdings kam es auch unter den Frauen in den Völkerbundkommissionen zu Streitigkeiten, die sowohl in unterschiedlichen ideologischen Prämissen als auch in nationalen Vorurteilen und Rivalitäten begründet waren. So hatte sich Luisi in der Kommission immer wieder gegen eine zu enge Fokussierung des Problems der Prostitution gewandt und die Resolution, die eine Lösung des Problems in der Ausweisung ausländischer Prostituierter suchte, nicht mitgetragen, da sie ihrer Meinung nach die nationale Prostitution sowie die soziale Komponente des Problems ausblendete. Auffallend ist auch, dass sie das Schlussprotokoll nicht unterzeichnete, da – so zumindest ihre Aussage – die Nordamerikanerinnen ihre Anwesenheit und ihr Sondervotum verhindert hatten. Grund für ihren Streit mit den US-Amerikanerinnen war einerseits die Tatsache, dass diese ihrer Auffassung nach die Lage in den La Plata Staaten und Rio de Janeiro allzu oberflächlich und kurz untersucht hatten, diesen Fehler aber nicht zugeben wollten. Andererseits meinte sie, dass man zu sehr versuche, die Schuld auf die „Importländer“ abzuwälzen und mit dem Verbot der Immigration von Prostituierten und Zuhältern das Problem nicht lösen könne (Luisi 1948, Bd. 2: 29, 57-85, 111-117). Welche Auswüchse eine solche Politik, die in Luisis Augen zudem die Freiheit der Frauen in einer unzulässigen Weise einschränkte, haben konnte, hatte Luisi am eigenen Leibe erlebt, als sie auf dem Weg nach Genf in Rio nicht von Bord gelassen wurde, da allein reisende Frauen unter den Generalverdacht der Prostitution fielen (Scarzanella 2000; 2001: 212; Luisi 1948, Bd. 2: 57-79, 101-109). Luisi kämpfte bis in die dreißiger Jahre weiter gegen die Prostitution und die mit ihr verbundenen Probleme, sowohl in den Völkerbundgremien als auch durch ihre Teilnahme an internationalen wissenschaftlichen und politischen Kongressen (Sapri-za 1988: 103-107; Luisi 1948: IX-XI). Darüber hinaus blieb sie aktives Mitglied der nationalen und internationalen Allianz für die Rechte der Frauen, der Liga *Internacional de Mujeres Ibéricas e Hispano-americanas* und weiterer feministischer und wissenschaftlicher Organisationen. Dora Barrancos bezeichnet sie als „die internationalste der Feministinnen des La Plata Raumes“ (Barrancos 2002: 90).

1932 wurde Luisi darüber hinaus uruguayische Delegierte der internationalen Abrüstungskonferenz in Genf sowie in einer Kommission zum chinesisch-japanischen Konflikt – Bereiche, die über die traditionell weiblichen Themen hinausgingen. Im darauf folgenden

Jahr 1933 etablierte sich in Uruguay durch einen Putsch eine Regierung, die Paulina Luisi als faschistisch ansah, und sie gab ihre diplomatischen Ämter zurück (Scarzanella 2000: 14/15).

Bei Luisi kann man beobachten, wie sie in Kooperation mit der uruguayischen Regierung ihre Aktivitäten zum Schutz von Kindheit und Jugend, gegen Prostitution und Menschenhandel und für politische und zivile Rechte von Frauen auf nationaler und internationaler Ebene miteinander verband. Ohne ihren Streit mit Alicia Pinto Vidal herunterspielen zu wollen, kann man doch ab den zwanziger Jahren fast von einer Arbeitsteilung sprechen, in der die ältere und auf internationalem Parkett gewandte Luisi die Rolle der „Außenministerin“ übernahm. Die enge Bindung an die regierenden *Colorados* half ihr dabei, beendete aber zumindest die Völkerbundaktivitäten nach dem Putsch abrupt. Eine Rückkehr an die Spitze des Frauenrates war nun allerdings auch nicht mehr möglich. „La Leader“ (*El Día*, 15.9. 1915, zit. nach Sapriza 1988: 91) setzte sich bis zu ihrem Tod im Jahre 1950 als „große alte Dame“ des uruguayischen Feminismus auf verschiedenen Ebenen für die Verbesserung der zivilen und wirtschaftlichen Position der Frauen ein.

6. Frauen im internationalen Recht

In den dreißiger Jahren trat das Thema der Prostitution allmählich gegenüber anderen Themen zurück, was nicht zuletzt mit den Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise und dem veränderten politischen Klima der dreißiger Jahre zusammenhing. Die Lateinamerikanerinnen konzentrierten sich nun auf rechtliche Themen, die sie in den internationalen Organisationen einbringen konnten, vor allem auf die Frage der Nationalität verheirateter Frauen, ein Thema, das in den Einwandererstaaten des Cono Sur von besonderer Bedeutung war, das aber auch als Mosaikstein auf dem Weg zu einer grundsätzlichen Gleichheit der Geschlechter gesehen wurde (Myers 1983: 66; Luisi 1938: 19-29). In der Handhabung dieser Frage zeigen sich die Erfolge der zwei Jahrzehnte währenden Präsenz lateinamerikanischer Frauen auf internationalem Parkett und die Vernetzung von nationalen, interamerikanischen und internationalen Gremien. Die Frage hat vermutlich deshalb nicht die gebührende Aufmerksamkeit erhalten, da das Thema auf den ersten Blick unspektakulär ist. Gleichzeitig spiegelt sich hier

auch die mehrfach angedeutete Tendenz vieler lateinamerikanischer Frauengruppen, Fragen der zivilen und sozialen Gleichberechtigung im Zweifelsfalle den Vorrang vor der politischen zu geben – zumal das Wahlrecht in den dreißiger Jahren im Cono Sur (außer in Chile) ohnehin nur eingeschränkt ausgeübt werden konnte. Ein weiterer Grund, warum diese Aktivitäten bislang wenig beachtet wurden, liegt in der Tendenz der Forschung zu den internationalen Aktivitäten, die von der angloamerikanischen Perspektive dominiert wird. Aus dieser Sicht führt die Tatsache, dass in den interamerikanischen Gremien die US-Amerikanerinnen vertreten waren und die charismatische und streitbare Alice Paul bei den Völkerbundgremien Lobbyarbeit leistete, dazu, die Rolle der Lateinamerikanerinnen zu unterschätzen (Miller 1994: 226-231).

Der Völkerbund hatte Mitte der zwanziger Jahre eine Initiative zur Kodifizierung des internationalen Rechtes begonnen, die 1930 zu einer ersten Konferenz in Den Haag führte. Das Thema der Nationalität von Frauen war dabei als eines der ersten bestimmt worden, und die Lateinamerikanerinnen hatten für diesen Kongress bereits gute Vorarbeit geleistet. Nachdem der Antrag des argentinischen Delegierten auf der interamerikanischen Konferenz in Santiago 1924 das Thema der Gleichberechtigung der Frauen in ziviler Hinsicht aufgebracht hatte, eroberten sich 1928 auf der sechsten Konferenz in Havanna die mehr als 1.000 anwesenden Feministinnen, denen kein offizieller Status als Delegierte zuerkannt worden war, das Parkett und erreichten einerseits die Gründung eines offiziell anerkannten Gremiums, der "Inter-Amerikanischen Frauenkommission" (IACW/CIM), "der ersten Regierungsorganisation der Welt, die mit dem erklärten Ziel gegründet wurde, sich für die Rechte der Frauen einzusetzen" (Scott 1931, nach Miller 1991: 95; Rowe/Scott 1938: 404/405, 425). Diese erhielt die Aufgabe, die rechtliche Situation in den 21 Mitgliedsstaaten zu untersuchen. Bei dem nächsten Treffen im Jahr 1930 verabschiedete die CIM eine Vorlage, die auf der Konferenz in Den Haag eingebracht werden sollte. Diese forderte die Gleichheit der Geschlechter im Hinblick auf die Nationalität, auch mit Blick auf diejenige der Kinder. Allerdings kam dieser weitgehende Vorschlag nicht durch und die Haager Konvention von 1930 nahm erneut eine Unterscheidung zwischen Männern und Frauen, vor allem verheirateten, vor, deren Nationalität derjenigen ihres Mannes folgen sollte. Diese Vorlage stieß

sogleich auf den Widerstand verschiedener Frauenorganisationen, die nun versuchten, über andere internationale Gremien das Thema wieder aufzunehmen und so den Völkerbund unter Druck zu setzen (Myers 1983: 66-68). Dies gelang ihnen, und auf Verlangen einiger lateinamerikanischer Staaten wurde das Thema noch einmal im Rat des Völkerbundes diskutiert. Der Vorschlag wurde angenommen und eine offizielle Kommission hierzu eingesetzt. Das Thema blieb so für die nächsten fünf Jahre auf der Agenda des Völkerbundes, bis 1937 schließlich eine eigene Kommission mit der Untersuchung dieses Themas betraut wurde. Alle Beobachter, zeitgenössische wie moderne, betonen, dass bei diesem Thema die lateinamerikanischen Staaten, einige von ihnen durch Frauen vertreten, eindeutig die Führung übernahmen (Stienstra 1994: 70; vgl. auch Scott, zitiert in Miller 1991: 107, zu dem ganzen Komplex Miller 1991: 105-107; Stienstra 1994: 68-76; Scarzanella 2001: 216-221).

Diese Führungsrolle hing wiederum mit den Erfolgen der Frauen auf der pan-amerikanischen Ebene zusammen. Auf der nächsten Konferenz in Montevideo 1933 waren Frauen erstmals als offizielle Delegierte dabei, sowohl innerhalb der nationalen Delegationen als auch als Mitglieder der CIM. Diese präsentierte ihren 21-bändigen Bericht über die rechtliche Lage der Frauen und schlug eine Konvention über die Nationalität der Frauen vor, die die rechtliche Gleichbehandlung etablierte. Die Vorlage wurde dank der Unterstützung einiger lateinamerikanischer Länder eingebracht und angenommen, auch wenn die Umsetzung später zu wünschen übrig ließ (Myers 1983: 66-68; Luisi 1938: 26-30). Die Vereinbarung kann als der erste Vertrag der Welt gelten, der die Gleichheit von Frauen und Männern zum Thema hatte. Die nordamerikanische Delegierte Doris Stephens kommentierte: "It is not accidental that this happened in the New World" (zit. nach Miller 1991: 107).

Einige Staaten setzten das Abkommen jedoch um und brachten das Thema wieder auf die Tagesordnung der nächsten Sitzung des Völkerbundes im Jahr 1935. Dabei forderten sie gleichzeitig, die Frage der Gleichheit zwischen den Geschlechtern auch auf andere Themen auszudehnen – eine Forderung, die Stienstra als einen Wendepunkt in der Geschichte des Völkerbundes ansieht. Zehn lateinamerikanische Staaten machten auf die alarmierenden Rückschläge im Hinblick auf die Rechte und Freiheiten der Frauen in Europa aufmerk-

sam, wobei sie auch darauf hinwiesen, dass gerade Frauen die treuesten Verbündeten im Kampf um Frieden seien³ (Stienstra 1994: 72/73). Die Frage eines internationalen Vertrages über die Gleichheit der Geschlechter riss allerdings auch wieder Gräben innerhalb der feministischen Gruppen auf, denn die protektionistische Linie hatte noch immer zahlreiche Anhänger.

Angesichts der aggressiven Nationalismen, die sich in vielen Staaten der Welt in den dreißiger Jahren ausbreiteten und die Themen wie Mutterschaft und die Gesundheit kommender Generationen zunehmend als Politikum verstanden und für ihre Zwecke funktionalisierten, wurde das internationale Terrain ebenso wie die gegenseitige Befruchtung von internationaler und nationaler Ebene immer schwieriger. Doch die Anstrengungen der Frauen auf internationaler Ebene gingen durch den Krieg nicht ganz verloren. Nachdem die erste Konferenz, auf der eine Nachkriegsordnung geplant wurde, in Dumbarton Oaks ohne die Beteiligung von Frauen, sogar ohne diese auch nur zu erwähnen, vonstatten gegangen war, erhob sich Protest verschiedener internationaler Frauenverbände. Diese erhielten auf der konstituierenden Konferenz der Vereinten Nationen in San Francisco (UNICO) 1945 zwar weder einen offiziellen noch einen beratenden Status, aber in den Delegationen einiger Länder waren Frauen vertreten, von denen drei als bekannte Feministinnen hervorstachen: Bertha Lutz aus Brasilien, Isabel Pinto de Vidal aus Uruguay, Jessie Street aus Australien und Minerva Bernadino aus der Dominikanischen Republik, die zwischen 1944 und 1949 auch die Vorsitzende der Inter-Amerikanischen Kommission zum Status der Frauen war (Stienstra 1994: 77). Auf Betreiben dieser Frauen debattierte die UNICO, ob in der Präambel sowie in den Passagen über die Ämterbesetzung in den Vereinten Nationen die Gleichheit von Männern und Frauen explizit festgeschrieben werden und eine eigene Kommission zur Situation der Frauen gebildet werden sollte. Vor allem Artikel 8, der die Beteiligung an den UN-Gremien zum Thema hatte, rief eine heftige Debatte hervor. Die Gegner einer expliziten Erwähnung beriefen sich einmal darauf, dass die Gleichberechtigung doch in der Charta ohnehin ge-

3 Stienstra betont in diesem Zusammenhang noch einmal, dass die Nordamerikanerin Alice Paul zwar bei diesen Vorstößen ebenfalls federführend dabei gewesen sei, dass man es aber keinesfalls als eine nordamerikanische Initiative bezeichnen könne.

währt sei, man sie also nicht explizit erwähnen müsse, sie wiesen aber auch darauf hin, dass die spezifische Erwähnung der Beteiligung und Repräsentation von Frauen in der “domestic sphere of the member states” auf Probleme stoßen würde. Dahinter stand die Vorstellung, dass die Themen, mit denen Frauen assoziiert werden, also Haushalt und Familie, soziale und moralische Themen, nicht Gegenstand internationaler Politik, sondern Angelegenheit der einzelnen Staaten seien – eine Vorstellung, die auch schon in den Diskussionen im Völkerbund von den Frauen bekämpft worden war (Miller 1994: 222, 238/239). Letztlich wurde der Artikel jedoch mit der expliziten Gleichheitsformel angenommen. Dies ist vor allem den wenigen weiblichen Delegierten zu verdanken, die sich dafür vehement eingesetzt hatten. Es waren zumeist diejenigen, die schon im Völkerbund versucht hatten, einen ähnlichen Passus durchzubringen – und sie kamen alle aus Lateinamerika (Stienstra 1994: 80).

Bertha Lutz äußerte sich nach der Annahme des Artikels folgendermaßen dazu:

This article is a Latin American contribution to the constitution of the world. It was written by the women of the delegations of Uruguay, Brazil, the Dominican Republic and of Mexico, presented by Senator Isabel de Vidal of Uruguay, and placed among their amendments by the governments of the countries these women and I represent. It is not a mere indication of the rights of women, though I am a firm believer in such rights. It is more than this. The women delegates to the Conference are the forerunners of women's contribution to world affairs (UNICO 1945, zit. nach Stienstra 1994: 80).⁴

4 Bertha Lutz fügte noch hinzu: “The fact that they [the women] have been able to play a part in the drafting of the Charter is a consequence of the fact that they are full-fledged citizens in their own land.” Da dies jedoch noch nicht auf alle lateinamerikanischen Staaten zutraf, verpflichtete die Nachfolgeorganisation der Pan-Amerikanischen Union, die OAS, 1947 ihre Mitglieder darauf, Frauen in ihren Ländern volle politische Rechte zu gewähren. Dass damit nur ein erster, aber notwendiger Schritt zu einer Verbesserung der Situation der Frauen und ihre Gleichberechtigung auch in sozioökonomischer Hinsicht getan war, darauf haben alle hier vorgestellten Frauen bereits in den zwanziger Jahren mehrfach hingewiesen.

Literaturverzeichnis

- Alberti, Blas (1985): *Conversaciones con Alicia Moreau de Justo y Jorge Luis Borges. La sociedad, la cultura, las costumbres, el idioma, las ideas en la Argentina de hace 80 años*. Buenos Aires.
- Barrancos, Dora (2002): *Inclusión/Exclusión. Historia con mujeres*. Buenos Aires.
- Besse, Susan K. (1996): *Restructuring Patriarchy, The Modernization of Gender Inequality in Brazil, 1914-1940*. Chapel Hill.
- Guy, Donna J. (2000): *White Slavery and Mothers Alive and Dead. The Troubled Meeting of Sex, Gender, Public Health, and Progress in Latin America*. Lincoln/London.
- Hahner, June E. (1990): *Emancipating the Female Sex: The Struggle for Women's Rights in Brazil, 1850-1940*. Durham.
- Henault, Mirta (1983): *Biografía. Alicia Moreau de Justo*. Buenos Aires.
- Lavrin, Asunción (1992): "Paulina Luisi: Pensamiento y escritura feminista". In: Charnon-Deutsch, Lou (Hrsg.): *Estudios sobre escritoras hispánica en honor de Georgina Saba-Rivers*, Madrid, S. 156-172.
- (1995): *Women, Feminism, and Social Change in Argentina, Chile, and Uruguay, 1890-1940*. Lincoln.
- (1996): "Alicia Moreau de Justo: Feminismo y política, 1911-1945". In: *Cuadernos de Historia Latinoamericana. Mujer y Familia en América Latina Siglos XVIII-XX*, Nr. 4, S. 175-200.
- Luisi, Paulina (1938): *La Mujer en la Democracia*. Buenos Aires.
- (1948): *Otra voz clamando en el desierto: proxenetismo y reglamentación*, 2 Bde. Montevideo.
- Lutz, Berta (1933): *13 Principios básicos: Sugestões ao Ante-Projecto da Constituição*. Rio de Janeiro.
- Miller, Carol (1994): "'Geneva – the Key to Equality': Inter-War Feminists and the League of Nations". In: *Women's History Review* 3, Nr. 2, S. 219-245.
- Miller, Francesca (1986): "The International Relations of Women of the America, 1890-1928". In: *The America* XLIII, Nr. 2, S. 171-182.
- (1990): "Latin American Feminism and the Transnational Arena". In: Bergman, Emilie u.a. (Hrsg.): *Women, Culture and Politics in Latin America*. Berkeley, S. 10-26.
- (1991): *Latin American Women and the Search for Social Justice*. Hanover.
- Myers, Constance Ashton (1983): "The United States and the Inter-American Commission on Women: First Twenty-Five Years of the Relationship". In: *SECOLAS Annals* 14, S. 61-79.
- Potthast, Barbara (2003): *Von Müttern und Machos. Eine Geschichte der Frauen Lateinamerikas*. Wuppertal.
- Quesada, Ernesto (1899): *La cuestión femenina*. Buenos Aires.
- Rowe, Leo S./Scott, James B. (Hrsg.) (1938): *Conferencias internacionales americanas 1889-1936. Recopilación de los tratados, convenciones, recomendaciones,*

resoluciones y mociones adoptadas por las siete primeras conferencias internacionales americanas. Washington.

- Sapriza, Graciela (1988): *Memorias de Rebeldía. Siete historias de vidas.* Montevideo.
- (1999): “Clivajes de la memoria: para una biografía de Paulina Luisi, Montevideo”. In: *Uruguaysos notables 11, Biografías*, S. 255-286.
- Scarzanella, Eugenia (2000): “Feminismo y diplomacia. Paulina Luisi, María Cristina Giustiniani Bandini y la Comisión de la Sociedad de las Naciones contra la trata de mujeres y niños”. In: *La Albaja: Revista de Estudios de la Mujer* 5/1, S. 11-32.
- (2001): “Proteger a las mujeres y los niños. El internacionalismo humanitario de la Sociedad de las Naciones y las delgadas sudamericanas”. In: Potthast, Barbara/Scarzanella, Eugenia (Hrsg.): *Mujeres y naciones en América Latina*. Frankfurt/Main, S. 205-222.
- (2005): “La infancia latinoamericana y la sociedad de las naciones: derechos, salud y bienestar”. In: Potthast, Barbara/Carreras, Sandra (Hrsg.): *Entre la familia, la sociedad y el estado*. Frankfurt/Main, S. 203-233.
- Stienstra, Deborah (1994): *Women's Movements and International Organizations*. London.
- Weyde, Britta (2002): *Das Ende der Mythen: Die Rolle der Frauen im Uruguay der Krise und Diktatur, 1967-1985*. Unveröffentl. Diplomarbeit, Köln.

Ernesto Garzón Valdés

La memoria de la represión en Argentina

0. Frente a todo pasado caben dos actitudes psicológicas recíprocamente excluyentes y conjuntamente exhaustivas: el olvido y el recuerdo. Es obvio que la relevancia de ambas actitudes depende de la importancia de lo olvidado o recordado. Ello vale para los eventos de naturaleza privada y para los de índole pública. Tanto en la vida privada como en la pública, hay acontecimientos que signan el destino individual o colectivo y frente a los cuales se puede estimular el olvido o el recuerdo: se puede intentar borrar los hechos del pasado como si nunca hubieran existido o se los puede actualizar cotidianamente recurriendo, cuando ello es necesario, al auxilio de otros hechos u objetos que forman parte de nuestro presente.¹ Sin embargo, existe una diferencia entre los efectos del olvido y los del recuerdo: mientras este último no niega el pasado sino que lo afirma y refuerza, aquél intenta ignorarlo; pero la ignorancia de un hecho no afecta su existencia.² En este sentido, la promoción del olvido puede conducir, en algunos casos, a un autoengaño, cuya calidad moral depende, desde luego, de la relevancia moral de lo que se intenta que sea olvidado. Si el olvido que se desea estimular es el de la ignominia, el disvalor de ésta recae sobre el autoengaño que aquél provoca.

La alternativa del olvido o del recuerdo que aquí quiero considerar está referida a la estrategia que, desde el punto de vista moral, debería ser adoptada en los regímenes posdictatoriales frente a los hechos criminales cometidos por los gobernantes y sus agentes durante una dominación caracterizada por una violencia extraordinaria. Estos delitos –tortura, rapto, desaparición de personas, privación de la libertad en violación de las re-

1 Así lo piensan quienes se anudan una cuerda al dedo para no olvidar un hecho o compromiso (trivial o no) y quienes erigen monumentos a sus héroes o santos o se los autoerigen como Absalón cuando hizo levantar un monumento con su nombre aduciendo: “No tengo un hijo que conserve el recuerdo de mi nombre” (citado según Margalit (2002), p. 21).

2 Un ejemplo notorio de un intento de negar la existencia de hechos realmente sucedidos es el Edicto de Nantes de 1598. Allí se dice que “la memoria de todas las cosas pasadas, desde marzo de 1585, así como todas las turbulencias precedentes, permanecerán extinguidas y adormecidas, como una cosa no sucedida”.

glas fundamentales del derecho internacional– integran la lista de los “crímenes contra la humanidad”. Ello trae aparejadas dos consecuencias jurídicas relevantes: su imprescriptibilidad y la no limitación de su juzgamiento a los respectivos tribunales nacionales. Habré de referirme especialmente al caso de Argentina y a la memoria o al olvido de los hechos cometidos durante el período durante el cual en mi país imperó el “terrorismo de Estado”.

1. El recurso político del olvido tiene una larguísima tradición. En la historia europea, desde el tratado de paz entre Lotario, Luis el Germánico y Carlos de Francia en 851, hasta el Tratado de Lausanne en 1923, llamado expresamente un “acto de olvido”, se ha insistido reiteradamente en el olvido como requisito de la paz internacional. Pero también a nivel nacional existe la apología del olvido. Poco después del asesinato de César, Cicerón propuso el olvido de los asesinos: *Oblivione sempiterna delendam*; el “Act of Indemnity and Oblivion” puso fin a las guerras civiles inglesas; las constituciones francesas de 1814 y 1830 subrayaron la importancia del olvido; Jorge Semprún calificó la transición española como una “amnesia colectiva querida”,³ y en Polonia Tadeusz Mazowiecki, en su primer discurso ante el Parlamento democrático, afirmó que había que “trazar una línea gruesa entre el pasado y nosotros”. Los ejemplos podrían multiplicarse; no lo haré aquí.⁴

Es también sabido que uno de los argumentos que suelen utilizarse para lograr la paz social en los procesos de transición democrática es el que propicia la necesidad del olvido. Sólo así sería posible la in-

3 “Desde la Grecia clásica existe esta dialéctica entre la memoria y el olvido. Desde luego que es mejor recordar que no hacerlo, pero hay casos en que el silencio es también positivo. El primer artículo del Edicto de Nantes, por el cual termina la guerra civil entre católicos y protestantes, comienza diciendo que se prohíbe terminantemente, bajo castigo si no se cumple, evocar los problemas del pasado. Primero hay que apaciguar la memoria para poder cerrar una reconciliación y una cohesión nacional. Un período de olvido, programado y definido, es perfectamente lícito y comprensible. En el caso español no ha habido una prohibición como tal, ni mucho menos una ley. Ha habido un proceso de transición basado, implícitamente, en la amnistía y en la amnesia. Yo creo que esto fue positivo, ya que, en una guerra civil como la española, si empezamos a pedir cuentas y a exigir no salimos de eso. Se puede discutir si no ha habido retraso (yo he dicho muchas veces que es ya tiempo de salir de la desmemoria), pero es lógico que haya un cierto retraso e incluso un recelo a volver al pasado” (Cayuela Gally 2003: 38.)

4 El lector interesado puede verificar estos ejemplos y encontrar argumentos a favor del olvido en Garton Ash (1998).

dispensable colaboración con los grupos que detentaron el poder dictatorial. Para decirlo con una fórmula de Avishai Margalit: “Esto significa que un nuevo comienzo [estaría] siempre vinculado con la exigencia de un olvido del pasado: el recuerdo [sería] un obstáculo en la vía de la reconciliación y el perdón” (Margalit 1997: 193).

Para el caso de América Latina, Jorge Edwards puede ilustrar esta posición:

Ahora, por obra de un complicado encadenamiento de circunstancias, estamos obligados a mirar para atrás, a hurgar en nuestro pasado reciente, aunque no nos guste. [...] se nos impuso la condena de ser estatuas de sal, como en la historia bíblica. Tenemos que mirar para atrás en forma fija, sin licencia para pasear la vista por los lados, por espacios más amenos [...] a mirar siempre un pasado negro, violento, sin derecho a doblar la página [...]⁵

Valga también esta frase de otro chileno bien conocido:

no debemos mirar hacia atrás. No permitamos que este país se convierta en una nación de tercera clase sino en una de segunda o de primera, si es posible. Para lograrlo es necesario ser inteligente [...] y poder olvidar. [...] la única alternativa es olvidar. Esto no se logra reabriendo los casos judiciales y arrojando la gente a la cárcel. No; olvidar es la palabra.

El autor de esta exhortación es Augusto Pinochet (McCarthy: manuscrito inédito).

En Argentina, con motivo de la anulación legislativa de las llamadas leyes de “obediencia debida” y de “punto final”,⁶ se volvió a insistir en la necesidad de promover el olvido, de no intentar recordar un doloroso pasado. Conviene mencionar algunas declaraciones significativas:

Tenemos que cuidar no retroceder, no caminar hacia atrás.⁷
¿Es necesario todo esto? ¿Merecemos este regreso a lo más sombrío de nuestra historia?
Simplemente quiero expresar mi asombro por este regreso, este retroceso que parece poner a foja cero una etapa que deberíamos superar por el bien y la salud de la Nación.

5 Edwards (1999). Para una enérgica respuesta a los argumentos de Edwards, cfr. Sepúlveda (1999).

6 Estas leyes fueron derogadas por el Congreso el 20 de agosto de 2003. El 14 de junio de 2005, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de ambas leyes.

7 Monseñor Carlos Nañez, arzobispo de Córdoba. Cfr. *La Nación* del 16 de agosto de 2003, p. 6.

Confundido y triste estoy. De lo único que estoy seguro es de que alguna vez y para siempre habrá que cerrar la caja de Pandora.
[...]
Hay que clausurar la caja para poder empezar a conversar sobre el futuro.
(Luna 2003)

El argumento principal de esta defensa del olvido es el que sostiene que no será posible lograr la reconciliación a la que aspira todo proceso de transición que pretenda ser exitoso mientras no se clausure el pasado y se calmen los rencores. Por ello, se sostiene: “Es momento de unir, no de dividir. No es hora de quedarnos en el pasado, sino de mirar hacia el futuro”.⁸

2. Frente a la estrategia del olvido se suele recurrir a la del recuerdo y la memoria. Quienes sustentan esta posición suelen aducir básicamente dos tipos de argumentos. Uno de ellos podría ser llamado el “argumento de la identidad” y el otro el “argumento del valor pedagógico de la historia” o del “uso público de la historia”, para usar una fórmula de Jürgen Habermas (1987: 252).

En el ámbito filosófico, posiblemente han sido los comunitaristas quienes con mayor énfasis han subrayado la importancia de la memoria como sustento de la identidad individual y colectiva. Basta pensar en las consideraciones de Alasdair MacIntyre acerca de la relevancia del recuerdo del pasado esclavista para la identidad del estadounidense. No he de detenerme en esta cuestión.

Thomas McCarthy, en un bello ensayo sobre la problemática de la relevancia moral de la memoria parte de la llamada “polémica de los historiadores” en Alemania para analizar la posibilidad o la necesidad moral de propiciar el “deber de recordar” o, lo que deónticamente es lo mismo, la “prohibición de olvidar”. Con buenas razones, McCarthy pone en duda el “valor profiláctico del pasado”. El dinamismo de la historia vuelve imposible su reiteración:

El argumento según el cual estamos condenados a repetir el pasado a menos que aprendamos de él queda debilitado por su manifiesta admisión del determinismo histórico y, especialmente, de la simplicidad histórica. Parece sugerir que, a menos que podamos lograr transformar el rasgo del ambiente social seleccionado como la variable explicativa crucial, la violencia habrá de repetirse. Sin embargo, si esto fuera verdad, difi-

8 Luciano Miguens, presidente de la Sociedad Rural Argentina; cfr. *La Nación* del 3 de agosto de 2003, p. 1.

cilmente habrían habido transiciones efectivas desde el autoritarismo ya que ninguna transición puede pretender haber cambiado, en un breve lapso, las estructuras de la personalidad o los modelos de socialización, o las estructuras burocráticas o haber transformado radicalmente los índices económicos tales como los de la desigualdad de ingresos. Lo que sí parece que tiene lugar en los períodos de transición no es tanto una transformación radical de alguna de estas variables cuanto un colapso de su constelación anterior, es decir, el derrumbe de las formas cómo estas variables interactuaban recíprocamente. Esto es afortunado ya que si así no fuera, las transiciones requerirían nuevas personas o nuevas culturas o instituciones o economías. Y sabemos por experiencia histórica que los intentos de comenzar *de novo* suelen implicar su propia parte de terror. (McCarthy: manuscrito inédito)

Nunca una situación es idéntica a una del pasado pero sus efectos en el futuro son inevitables, querámoslo o no. En este sentido, sería irrelevante, pues, recordar u olvidar.

3. Antes de entrar a considerar la problemática concreta del tratamiento del pasado institucionalmente criminal en Argentina, creo que conviene detenerse brevemente a reflexionar acerca de qué se quiere decir cuando se insiste en la necesidad moral de recordar el pasado. Por lo pronto, hay que tener en cuenta un hecho psicológico básico: olvidar no es una acción voluntaria. No podemos querer olvidar y lograr que así sea. El olvido no es algo que hacemos sino algo que nos sucede, querámoslo o no. Por supuesto que puede estimularse el olvido eliminando aquello que mantiene vivo el recuerdo, doblando la página, como diría Edwards. Pero basta que alguien no quiera doblarla, que alguien recuerde, para que vuelva a surgir el pasado. Los intentos de promover el olvido suelen tener un efecto directamente opuesto al que se propusieron los partidarios de la amnesia. En Alemania, el régimen de Adenauer intentó promover el olvido del pasado nacional-socialista y el recuerdo explotó en 1968 con su secuela de actos de violencia. Además –dicho sea de paso– todo mandato de olvido implica paradójicamente un mandato de recordar lo que se debería olvidar: si A ordena a B olvidar X, B tendría necesariamente que recordar X para cumplir el mandato de A.

Lo que acabo de expresar con respecto al olvido vale para la memoria o el recuerdo. Recordar no es tampoco una acción voluntaria. Es tan sólo la negación interna de olvidar. Ambos estados mentales se encuentran en un mismo nivel por lo que respecta a la imposibilidad

de crearlos voluntariamente. De aquí se infiere que ni el olvido ni el recuerdo pueden ser contenido de prescripciones jurídicas o morales. Por razones conceptuales no puede imponerse el deber de recordar o, lo que es lo mismo, la prohibición de olvidar. Si ello es así, cabría entonces concluir que no puede haber una moral de la memoria.

En contra de esta algo desalentadora conclusión, Margalit ha ilustrado la posibilidad de formular la prohibición de olvidar recurriendo al ejemplo de la promesa: cuando alguien que no ha cumplido una promesa aduce que no lo hizo porque la olvidó, ello significa que tenía el deber de recordarla; el olvido cumple la función de una excusa por haber violado una obligación (Margalit 2002: 57). Por lo tanto, recordar u olvidar es algo que puede ser requerido. Para que ello sea posible, es necesario que exista alguna posibilidad de control sobre el recordar o el olvidar. Recordar u olvidar no son algo así como tics nerviosos que escaparían a nuestro control.

El razonamiento de Margalit es sugestivo pero creo que no es correcto: la obligación que aquí está en juego es la de cumplir la promesa. Su no cumplimiento es lo que queda excusado en virtud justamente de un hecho que escapa a nuestro control. Esto no tiene nada de sorprendente: si A no cumple la promesa de reunirse con B a las 5 de la tarde de un día determinado porque a las 4 de la tarde se derrumbó un puente que tenía que atravesar para llegar a tiempo, el derrumbe del puente no es una acción imputable a A pero sí sirve como excusa. Dicho con otras palabras: la excusa de una acción voluntaria (aunque no intencional) no requiere necesariamente la voluntariedad de la creación del estado de cosas que se alega como excusa.

¿Quiere decir esto que el olvido o la memoria de hechos moralmente relevantes carece de toda relevancia moral? Pienso que esta conclusión sería apresurada. También admitiendo que el recuerdo y el olvido son estados de cosas que escapan a nuestro control voluntario ello no significa eliminar la responsabilidad de crear voluntaria e intencionalmente situaciones que promuevan la aparición o mantenimiento de situaciones de recuerdo o de olvido. Esta operación significa, desde luego, la selección de los hechos que consideramos memorables. No queremos ser émulo del Funes borgiano pero tampoco pacientes que sufren la enfermedad que lleva el nombre de un doctor cuyo apellido no recuerdan. La selección de lo que cada sociedad considera digno de ser recordado o candidato del olvido es, por ello, un

elemento esencial de su identidad cultural y social. Tomar en cuenta los criterios de selección puede ser, además, una buena vía para juzgar acerca de la calidad moral de una cultura política.

4. Cuando nos referimos al recuerdo o al olvido de hechos o estados de cosas desde el punto de vista de su relevancia normativa para el presente, es importante distinguir entre pasados remotos y pasados cercanos. Esto vale muy especialmente cuando se trata de la consideración de hechos delictivos. En efecto, una de las funciones básicas de la sanción es procurar eliminar o compensar una situación pasada en la que se causó algún daño. En el caso de las sanciones del derecho civil, suele ser posible el restablecimiento pleno de la situación anterior a la comisión del daño. Cuando se trata de sanciones penales no siempre es posible lograr este objetivo; la pena tiene entonces otro sentido al que habré de referirme más adelante. Baste ahora decir que lo que la pena evita es, por definición, la impunidad, es decir, la equiparación normativa de culpables, víctimas e inocentes.

En el caso de crímenes cometidos en un pasado remoto, el castigo de los culpables es fácticamente imposible y la imputación de responsabilidad a los descendientes de aquéllos requiere una tarea de realización también imposible pues habría que reconstruir todos los pasados que podrían haber tenido lugar de no haberse producido el crimen inicial. El no tener esto en cuenta es una de las causas de la poco fecunda discusión acerca de la relevancia moral de la conquista española en América cuando ella se centra en la actuación de los conquistadores y no en el comportamiento de sus émulos contemporáneos.

En el caso de Argentina se trata de la memoria de un pasado reciente; “Los asesinos están entre nosotros”, como diría Wolfgang Borchert.⁹ Aquí no es posible hablar de la “incertidumbre de la historia” a la que se ha referido Paul Ricoeur. La situación argentina es similar a la que se dio en Alemania cuando Jaspers escribió su conocido ensayo sobre la culpa. En Argentina conviven todavía las víctimas sobrevivientes, los parientes cercanos de los desaparecidos/asesinados y los victimarios. Por ello, aquí no es necesario invocar argumentos comu-

9 En junio de 2005, el ministro de Defensa estimaba que entre 500 y 1.000 integrantes de las Fuerzas Armadas que podrían ser llamados a comparecer judicialmente (cfr. *La Nación* del 15 de junio de 2005, p. 8).

nitaristas acerca del papel de la historia en la gestación de la identidad colectiva ni recurrir a la idea de la función pedagógica de la memoria en la conformación del futuro. Lo que está ahora en juego es cómo asumir el recuerdo, la memoria.

5. Si se rechaza la alternativa del olvido, podría, pues, aceptarse la del recuerdo. El recuerdo puede servir de base para la adopción de tres actitudes: a) la del perdón; b) la de la reconciliación y c) la del castigo.

a) A diferencia del olvido, el perdón es el resultado de una acción voluntaria que sólo puede referirse a acciones que se recuerdan. Quien olvida no puede perdonar pues como ignora lo pasado no sabe qué es lo que tiene que perdonar. Tampoco puede perdonar el indiferente, para quien los actos que deberían ser perdonados carecen de toda connotación negativa. En este sentido, la acción de perdonar presenta una cierta similitud con la de tolerar: en ambos casos el actor se abstiene conscientemente de realizar algún comportamiento autorizado por su sistema normativo moral y/o jurídico que implicaría consecuencias negativas para el destinatario del perdón o de la tolerancia. La diferencia reside en que quien tolera se abstiene de prohibir y quien perdona se abstiene de sancionar. Y así como la tolerancia, si no ha de ser la tolerancia “boba” que rechazaba Herbert Marcuse, requiere la existencia de buenas razones para levantar la prohibición, así también el perdón, si no ha de ser “ciego”, presupone, por lo menos, el arrepentimiento del culpable.

Jeffrie G. Murphy ha sostenido con razón que

No es irrazonable querer que el culpable se arrepienta antes de perdonado ya que si el arrepentimiento se mantuviera ausente, un perdón apresurado puede dañar tanto a quien perdona como al perdonado. Quien perdona puede ser dañado por no poner de manifiesto su auto-respeto. El culpable puede ser dañado al privársele de un importante incentivo –el deseo de ser perdonado– que puede conducirlo al arrepentimiento y al renacimiento moral. (Murphy 2003: 35)

Pero, también según Murphy, si bien “no es irrazonable” hacer depender el perdón del arrepentimiento, ello no significa que haya que imponer coactivamente el arrepentimiento como condición necesaria del perdón:

Cuando una persona se arrepiente como resultado de su propio desenvolvimiento espiritual, asistimos a una estimulante transformación del carácter. Pero, la expresión de un arrepentimiento que no es nada más que una respuesta a un incentivo coactivo externo es muy probable que sea falsa. (Murphy 2003: 37)

Dado que el arrepentimiento es un estado psicológico individual del que sólo se puede tener conocimiento a través de manifestaciones verbales o del comportamiento del “arrepentido”, es obvio que siempre cabe la posibilidad de la mentira y el engaño. Pero, desde el punto de vista conceptual, creo que no sólo es razonable sino necesario que el arrepentimiento preceda al perdón. El arrepentimiento se refiere a un comportamiento voluntario que el agente arrepentido desearía que no se hubiera producido y cuya realización “le pesa”. El perdón cumple una función liberadora, alivia o hasta elimina el peso que el arrepentimiento impone a un comportamiento que el agente mismo considera reprochable. Si así no fuera, ¿qué sentido tendría decir que *A* (el ofendido) perdona a *B* el comportamiento *C* si *B* cree que *C* no es reprochable y, por lo tanto, no hay nada que perdonar? El perdonado no arrepentido interpretará el perdón como una ofensa ya que aducirá –con razón– que se le está imputando como reprochable un comportamiento que, lejos de ser tal, hasta puede merecer aprobación y aplauso.

En la transición argentina –si se prescinde de casos excepcionales como los del ex capitán Alfredo Scilingo, quien confesó arrepentido en 1995 su participación en los llamados “vuelos de la muerte”– los autores y actores del terrorismo de Estado reiteran hasta hoy su convicción de estar libres de culpa y cargo y de haber actuado en una “guerra justa”. Así lo confirman declaraciones relativamente recientes de los actores del fratricidio argentino:

¿Cómo puede sacar información si usted no aprieta al prisionero, si usted no lo tortura?

[...]

¿Usted cree que hubiéramos podido fusilar a 7.000? Al fusilar tres o más mire el lío que el Papa le armó a Franco. Se nos viene el mundo encima.

[...]

La única manera de acabar con una red terrorista es la inteligencia y los interrogatorios duros para sacarles información.¹⁰

10 Ex general Ramón Díaz Bessone; cfr. *El País* del 1 de septiembre de 2003, p. 5.

Israel tiene reconocida la tortura. Todas las policías del mundo. ¿O somos tan hipócritas para decir que no? A la policía hay que tenerle respeto y si no, miedo. El delincuente tiene que saber que si entra a la comisaría por lo menos una pateadura se va a ligar. Aquí en nuestro país pasa lo contrario. El policía le tiene miedo al delincuente.¹¹

La concesión de perdones gratuitos –como fue el caso de las leyes de amnistía en el caso argentino– ha servido tan sólo para reforzar la impunidad, con el consiguiente agravio para las víctimas. Esto por lo que respecta a lo que podría llamarse “perdón institucional”. En el caso de la víctima individual, exigirle la concesión del perdón sería imponerle un comportamiento supererogatorio que, por lo tanto, no puede ser considerado como un deber moral.

- b) Una forma de reducir el carácter supererogatorio del perdón consiste en sostener que el perdón que se propone no ha de ser un acto voluntario que apuntaría en una única dirección, sino que lo que importaría sería lograr un perdón recíproco. Ésta es la estrategia de la llamada “reconciliación”.

Como lo ha expresado Walter Wink:

la reconciliación requiere que yo y la otra persona de la cual me había separado por enemistad, nos perdonemos recíprocamente y avancemos juntos hacia un futuro común. El perdón es, pues, un componente de la reconciliación, pero es sólo un primer paso. Tenemos que perdonar a nuestros enemigos en nuestro corazón, pero la reconciliación requiere que tomemos el teléfono o nos encontremos cara a cara y tratemos de solucionar las cosas.¹²

Como es sabido, el recurso de la reconciliación inspiró la acción de la *South African Truth and Reconciliation Commission* (TRC) creada el 19 de julio de 1995 con un Comité sobre violaciones de derechos humanos, un Comité sobre amnistía y un Comité sobre reparación y rehabilitación. También en otros países se crearon comisiones similares: la Comisión de verdad y reconciliación de Bosnia y Herzegovina, la Comisión de la Verdad en El Salvador y la Comisión Rettig en Chile, entre otras. En todos estos casos, al igual que en la estrategia del perdón, son claramente perceptibles resonancias religiosas que exaltan el valor del perdón y la comprensión por las debilidades humanas que

11 Ex general Benito Bignone en *Página/12* del 1 de septiembre de 2003.

12 Wink (1998: 14), citado según Little (1999: 69).

provocan el pecado y el crimen. En 1997, André Du Toit, profesor de la University of Cape Town, observaba con preocupación:

Cuando los líderes religiosos y las iglesias se fueron involucrando cada vez más en la labor de la Comisión, la influencia del estilo y el simbolismo religiosos suplantaron los intereses de la política y de los derechos humanos. (Minow 1998: 55)

En Sud Africa el argumento que prevaleció fue el siguiente:

para lograr la unidad y una reconciliación moralmente aceptable es necesario que la verdad acerca de graves violaciones de derechos humanos sea: establecida por una agencia oficial de investigación utilizando procedimientos justos; reconocida plenamente y sin reservas por quienes las cometieron; y que el público conozca la identidad de quienes las proyectaron y la ejecutaron al igual que el nombre de las víctimas. (Minow 1998: 55)

En Argentina, el tema de la reconciliación ha vuelto a cobrar actualidad:

corresponde insistir en la idea de que los argentinos tenemos pendiente una toma de conciencia sobre el valor de los gestos morales e institucionales que podrían conducirnos a la superación definitiva de las antinomias históricas y de los enconos del pasado.

[...]

Lo que se reclama es que a la hora de adoptar decisiones que afecten el supremo interés nacional, el tribunal tome en cuenta la importancia de defender, entre otros objetivos, el de la reconciliación de los argentinos.¹³

el mayor coraje no es combatir al enemigo sino *reconciliarse* con él. Es perdonar, para ser perdonado. (Grondona 2003)

No hay mayor inconveniente en aceptar que una condición necesaria de la reconciliación es el conocimiento de la verdad sobre los crímenes cometidos. Pero el problema se vuelve moralmente insoluble si se tiene en cuenta que para que la “reconciliación colectiva” pueda tener fundamento racional hay que suponer la “culpabilidad colectiva”. Se trata aquí de una versión laica de la metáfora evangélica de la “piedra” que sólo podría arrojar el inocente. No puede sorprender por ello que quienes abogan por esta estrategia insistan en que “todos” los ciudadanos que vivieron bajo el régimen del terrorismo de Estado o del *apartheid* han sido culpables e invoquen la admonición cristiana. Ya antes y poco tiempo después de la eliminación del régimen militar

13 Editorial de *La Nación* (2003): “La reconciliación de los argentinos” del 3 de agosto, p. 24.

argentino, se apeló a la fórmula: “todos fueron culpables”. En julio de 1982, Reynaldo Bignone, el último jerarca del “Proceso de Reconstrucción Nacional” argentino, formuló el presupuesto para una posible “reconciliación” cuando expresó: “el que esté libre de culpa que arroje la primera piedra”. Desde Córdoba, Arturo Illía, el siempre honesto ex presidente, le respondió: “Yo tengo un montón de piedras en las manos” (Cfr. Tcach 1996: 44). El 16 de noviembre de 1985, el cardenal Raúl Primatesta expresaba una versión eclesíástica de la culpa colectiva: “todos nos hemos equivocado, *debemos todos buscar el perdón*, darlo y pedirlo, y mirar hacia el futuro para construir”.¹⁴

También Carlos Menem se refirió el 20 de junio de 1998 a “un pasado sobre el cual nadie puede arrojar la primera piedra”. A menos que se crea en la alquimia de la reiteración, que convertiría lo falso en verdadero, no veo el sentido de esta persistente admonición.¹⁵ Sin embargo, la metáfora lapidaria sigue siendo hasta hoy un recurso corriente:

Debemos poner fin a la prédica del resentimiento. Hay que apagar el fuego de la discordia antes de que se transforme en un incendio que nos empuje a la desintegración y la anarquía.

[...]

Quien se considere exento de toda responsabilidad por los horrores de los años pasados que arroje la próxima piedra.¹⁶

El concepto de reconciliación presupone la culpa de las partes que se reconcilian, la existencia de afrentas recíprocas. Es esta situación antecedente la que confiere sentido al intento de reestablecer el estado de cosas anterior a las ofensas. De lo que se trataría en el caso de la reconciliación es de establecer relaciones simétricas de sentido contrario a la que imperó durante el enfrentamiento de las partes, ninguna de las cuales habría sido inocente. Pero, si ello es así, entonces tras el derrocamiento de un régimen de terrorismo de Estado, no puede proponerse la reconciliación colectiva. En efecto, dado que en todo sistema de terrorismo de Estado, por ser un sistema asimétrico de ofensas, hay necesariamente víctimas inocentes, para que la propuesta de la recon-

14 Citado según Fernández (1987: 43). Subrayado en el original.

15 Con respecto a la discusión acerca de la culpa de toda la ciudadanía, cfr. también Ciancaglini/Granovsky (1995: 331ss.).

16 Carta de lector de Alberto Rodríguez Varela en *La Nación* del 29 de agosto de 2003, p. 16.

ciliación colectiva pudiera tener sentido habría que exigir que las víctimas asumieran *a posteriori*, alguna parte de culpa. Esto ya no sería adoptar una actitud supererogatoria sino de irracional masoquismo. Me cuesta imaginar el caso de una víctima del impenitente Pinochet “tome el teléfono” y proyecte planes comunes de colaboración. Y por supuesto que me cuesta imaginar un diálogo telefónico entre un sobreviviente del Holocausto y un neonazi.

Por lo demás, no deja de ser sorprendente –para decirlo suavemente– que el criminal pueda canjear verdad por impunidad. Dentro de esta lógica, el supuesto delincuente que confiesa su delito debería ser liberado de toda pena y, “a contrario sensu”, castigado quien se niegue a admitir su culpa.

El recurso al argumento de la reconciliación siempre me ha parecido tramposo y frustrante: abre, por un lado, la vía de la impunidad de los culpables y, por otro, arroja la sospecha de culpabilidad sobre el inocente. Se lo suele utilizar para encubrir la falta de voluntad política de aplicar la ley o la imposibilidad de hacerlo porque nunca se tuvo la oportunidad adecuada o porque se la dejó pasar. Es un “recurso muleta” con el que se pretende facilitar la marcha de un Estado de derecho endeble. Y, como es obvio, los más diligentes fabricantes de muletas son justamente los culpables de la debilidad estatal. Son ellos quienes aducirán que los tiempos no son propicios para recurrir al Código Penal, presentando la alternativa del castigo y derrumbe de la democracia, por una parte, o punto final y conservación de esta última.

A pesar de que el 16 de abril de 1987, en su discurso ante el Congreso, Raúl Alfonsín afirmaba: “Quiero decirles que nunca en mi vida política he visto tantas oportunidades de cambio y transformación como las que veo hoy” (Grecco/González 1988: 287) sigue todavía insistiendo en la existencia del dilema:

I Tuve que sacar esas leyes. Con dolor,

[...]

Para mí las leyes (de obediencia debida y punto final, EGV) son constitucionales. Sobre todo por haber sido absolutamente necesarias en aquel momento.

[...]

Yo no las hubiera mandado nunca al Congreso si no hubiera visto que tenía que defender la democracia [...] No hubo extorsión en los términos que habla el Código Penal. No hubo nadie que vino a decir: si no hace

esto, hacemos el golpe de Estado. Pero [...] había una situación general, evidentemente, que me condicionó.¹⁷

En declaraciones ante el juez Claudio Bonadío argumentó que se impuso la “ética de la necesidad” (se refería probablemente a la ética weberiana de la responsabilidad) por sobre las convicciones personales luego del levantamiento de Semana Santa:

Impulsé la aprobación de ambas leyes, aunque no me gustaran, porque entendía, en ese momento histórico, que tenía la obligación de preservar la libertad, la autoridad democrática [...] admito que la urgencia y la insistencia estuvieron condicionadas por una realidad amenazante para la estabilidad de la democracia.

Si el presidente Kirchner tiene voluntad y decisión, y está convencido de que las leyes son nulas, debería actuar de acuerdo con sus convicciones.¹⁸

- c) Con respecto al castigo, mucho se ha discutido acerca de si es necesario castigar a “todos” los agentes del terrorismo de Estado y de „crímenes contra la humanidad“ o llevar a cabo lo que ha solido llamarse un “castigo selectivo”. Se sostiene entonces que la calidad de un sistema de justicia penal no puede ser juzgada desde el punto de vista cuantitativo y que, dado el gran número de culpables, es aconsejable “seleccionar” algunos y aplicar sólo a ellos las penas correspondientes. La selección no afectaría los efectos preventivos de la pena y permitiría contar eventualmente con la colaboración de quienes tan sólo se limitaron a obedecer órdenes. Ya Hobbes había señalado que es posible y frecuente que un individuo realice un acto en nombre de otro. Este último sería el autor del acto y el primero, el actor (Hobbes 1968: Cap. XVI). Esta distinción permitiría liberar de toda responsabilidad al actor e imputarla exclusivamente al autor. Aquél llevaría a cabo una especie de “abdicación de elección” en el sentido de que sus convicciones y preferencias no jugarían ningún papel en la ejecución del delito. No cabría, por ello, hacerlo personalmente responsable de las decisiones tomadas en nombre del autor que otorgó la correspondiente autorización u orden.

17 Raúl Alfonsín declaraciones a *Página/12* del 4 de octubre de 2003.

18 Raúl Alfonsín; cfr. *La Nación* del 11 de julio de 2003, p. 13. O sea que Kirchner debería actuar de acuerdo con la “ética de la convicción” si tiene voluntad y decisión. Podría pensarse que a Alfonsín le faltaron ambas cosas y por ello actuó de acuerdo con la “ética de la necesidad”.

Esta es la posición que se asumió en la Argentina en los juicios contra las juntas militares y sus agentes tras la sanción de la llamada “Ley de obediencia debida”. Desde el punto de vista teórico, Thomas Scanlon es uno de los defensores de esta tesis (Scanlon 1994).

Una versión más radical del (no)tratamiento jurídico del pasado es la propuesta por Bruce Ackerman. Según ella, la aplicación del Código Penal, de una “justicia correctiva”, en los procesos de transición a la democracia, tendría el efecto perverso de “dividir a la ciudadanía en dos grupos: el de los culpables y el de las víctimas inocentes” (Ackerman 1992: 71). Toda justicia correctiva miraría hacia el pasado y en el esfuerzo por buscar las pruebas que permitan castigar a los culpables de acuerdo con las disposiciones de un Estado de derecho democrático, se descuidaría la tarea más importante: evitar que en el futuro pueda surgir nuevamente una dictadura. El problema no residiría tanto en la falta de apoyo moral mayoritario para llevar adelante esta empresa sino en la persistencia de un sistema judicial y burocrático que habría también colaborado con el régimen derrocado. Este es el problema de la “limitación de los recursos organizativos”:

Esta combinación característica –gran capital moral y reducida capacidad burocrática– tiene que ser tenida seriamente en cuenta [...] cuando se trata de manejar la tensión entre justicia correctiva y ordenamiento constitucional. Las respuestas al pasado tienen que ser cuidadosamente diseñadas a la luz de la predecible debilidad burocrática. (Ackerman 1992: 72)

La renuncia al “espejismo de la justicia correctiva” (Ackerman 1992: 74ss.) evitaría caer en las maniobras dilatorias de los miembros de la burocracia contaminada por su colaboración con el pasado sistema y facilitaría la incorporación activa a la democracia justamente de estos agentes:

Sin la amenaza de un castigo vengativo, un enorme número de colaboradores de menor jerarquía del antiguo régimen estarían más que felices de unirse a la revolución liberal y autoproclamarse innatos partidarios de la libertad, la igualdad y el Estado de derecho. (Ackerman 1992: 78)

Como prueba empírica de la corrección de sus propuestas de olvido del pasado, Ackerman presenta justamente el caso de los procesos a los militares durante el gobierno de Raúl Alfonsín:

El esfuerzo del gobierno para ir más allá del castigo de los jefes máximos y procesar a oficiales de mediana jerarquía puso de manifiesto la fragilidad que caracteriza el equilibrio entre moral y burocracia en los regíme-

nes insurgentes. [...] Al final, el gobierno se vio obligado a reformular las reglas del juego. Dos años después de haberse iniciado los juicios, Alfonsín permitió alegar la defensa de la “obediencia debida”. Esta concesión facilitó una serie de otros retrocesos [...] Estas deficiencias prepararon el camino para que el sucesor de Alfonsín, Menem, tomara la decisión de perdonar a todos y de poner en libertad a los pocos que habían sido detenidos. [...] Fue Alfonsín y no Menem quien no llevó adelante el programa de una manera sistemática [...]. (Ackerman 1992: 79)

Mejor hubiera sido, según Ackerman, haber dejado de lado el Código Penal, sin caer en la tentación de falsos espejismos.

La tesis según la cual un sistema de justicia no puede ser juzgado desde un punto de vista cuantitativo, es decir, tomando en cuenta el porcentaje de culpables condenados, puede ser aceptada sólo con importantes restricciones. Por lo pronto, desde el punto de vista ético-normativo, parece correcto sostener que todos los culpables deben ser condenados. Este es también el sentido que tienen las disposiciones jurídico-penales cuando establecen: “el que matare a otro [...]”. Esta frase debe entenderse como si estuviera precedida por un cuantificador universal y no en el sentido de “algunos que mataren a otro [...]”. Desde luego, es bien sabido que, a pesar de que todos los culpables “deben” ser condenados, no todos lo “son”. Esto no es sorprendente y no afecta, en principio, la vigencia de la norma penal. La negación de la tesis del “todismo”, en su versión descriptiva, es por ello trivial.

Sin embargo, la tesis del “castigo selectivo” podría ser defendida aduciendo que ella, al menos en la formulación de Thomas Scanlon, no olvida la idea moral de lo que él llama “la *afirmación* del sentido de las ‘víctimas’ de haber sido dañadas” (Scanlon 1994: 5). Este aspecto de la “afirmación” está vinculado con el hecho delictuoso cometido en el pasado y subraya la actitud de desaprobación o de indignación social que el crimen ha provocado. Se trata aquí del “significado simbólico” del castigo o de lo que Joel Feinberg llama la función expresiva del castigo. El delito es, por una parte, motivo de escándalo público; por otra, agravio a las víctimas. Para decirlo con las palabras de Feinberg:

el castigo es un recurso convencional para expresar las actitudes de resentimiento e indignación y juicios de desaprobación y reprobación por parte o bien de la propia autoridad que impone el castigo o de aquéllos “en cuyo nombre” se impone el castigo. (Feinberg 1970: 98)

Por ello, el castigo expresa “una especie de resentimiento vengativo” (“a kind of vindictive resentment”). (Feinberg 1970: 100)

Además, el carácter expresivo o afirmativo de la condena tiene un significado simbólico “secundario”, “es una mera *consecuencia* del hecho de que se atribuyen (a la pena) fines retributivos o instrumentales” (Baurmann 1997: 384). Ésta es quizás una observación que, a primera vista, puede parecer tan sólo marginal, pero que tiene relevancia cuando se trata de establecer un puente entre las teorías retributivistas y las de la prevención.

Pero, como el aspecto afirmativo tiene que estar presente en “todos” los casos delictivos, no es posible admitir un “castigo selectivo”. Tampoco los defensores de la prevención consideran que el castigo ha de ser aplicado selectivamente. Así, por ejemplo, Viktor Vanberg ha insistido en la necesidad de distinguir la teoría de la prevención de los enfoques utilitaristas, que podrían sostener la conveniencia de una imposición selectiva de castigos y hasta la imposición de penas a personas inocentes. Una versión tal de la prevención minaría justamente el efecto preventivo ya que quienes tuviesen una cierta predilección por asumir riesgos podrían especular con la buena suerte de no ser castigados. Y, por supuesto, la inclusión de inocentes entre los castigados transformaría al sistema de castigo en un sistema de terror, es decir, contradiría las reglas del Estado de derecho (Vanberg 1982: 9ss.). Es verdad que la prevención justifica la pena como institución teniendo en cuenta sus efectos futuros, pero ello no significa que su aplicación en cada caso concreto no sea fundamentada haciendo referencia al pasado, es decir, al delito cometido. Ni en el caso del legislador ni en el del juez puede inferirse la permisibilidad del castigo selectivo.

La teoría de la prevención no niega el valor afirmativo de la pena. Precisamente si la pena expresa desaprobación y repudio, actúa como un motivo adicional para prevenir la comisión de delitos. En la terminología de Jeremy Bentham, sería un “motivo de contención (*restraining motive*)” que podría frenar el “motivo impulsor (*impelling motive*)”, que lleva a la comisión de un delito (Bentham 1970: 166).

La versión radical de Ackerman olvida algo que tiene en cuenta la concepción de Scanlon: “La gente cuyo sentimiento de haber sido dañada no es reconocido y afirmado por la ley tiene menos respeto y menos entrega a la ley” (Scanlon 1994: 7).

Efectivamente, si las personas consideran que no se toma en serio su condición de víctimas, se producen dos consecuencias, ambas moralmente inaceptables:

- a) se sienten doblemente dañadas: no sólo han sufrido la acción del agresor sino que, además, sufren el daño psicológico de sentirse indefensas frente al agresor real u otros potenciales. Por ello,
- b) pueden verse impulsadas a ejercer justicia por cuenta propia.

En el primer caso, se viola el valor de la equidad con una aplicación arbitraria de la ley que selecciona culpables y no impone la misma pena a todos los actores de crímenes similares. La lesión de la equidad es inaceptable en todo Estado de derecho.

En el segundo caso, el sistema jurídico deja de garantizar la seguridad ciudadana, y se da un buen paso hacia la situación hobbesiana prepolítica. Cuando un régimen político no está en condiciones de garantizar la seguridad imponiendo sanciones a quienes la violan, pierde la razón legitimante del monopolio de la violencia: *Protego ergo obligo*. En este sentido es válida la apreciación de Scanlon: “Me parece que no es probable que pueda subsistir un sistema de derecho que, en general, no dé respuesta a tales demandas” (Scanlon 1994: 8). Justamente por ello, me cuesta aceptar la tesis del castigo selectivo.

La única posibilidad que resta es pues la de la aplicación del Código Penal, con todas las garantías del Estado de derecho democrático a los culpables – que pueden ser muchos pero nunca todos, como suponen quienes abogan por la reconciliación. Ella es sólo posible tras la aplicación de las penas. En caso contrario, como afirma Alejandro Garro “la reconciliación sin castigo lejos de moderar, exacerba la criminalidad” (Garro 1992: 23).

Tres consideraciones finales en defensa de la tesis de la aplicación plena de la justicia penal.

- i) Los crímenes los que aquí me refiero han sido cometidos en un pasado reciente. Por ello, la responsabilidad de los actores y autores es fácilmente comprobable. No se trata aquí de hechos remotos en el tiempo que pudieran dar lugar al conocido problema de la imputación de culpas históricas lejanas con la consiguiente dificultad de reconstruir situaciones sobre la base de argumentos contrafácticos (Sher 1981).

- ii) En el caso del terrorismo de Estado como en el de los crímenes contra la humanidad que cotidianamente se realizan bajo la forma del terror institucionalizado o no institucionalizado no existe ningún inconveniente legal para que ello así suceda. Los crímenes aquí referidos eran delitos ya en el momento en que se cometieron. Que tal era el caso fue expresamente reconocido por la ley de autoamnistía¹⁹ de los militares argentinos puesto que en su artículo 1° extendía

los beneficios otorgados por esta ley [...] a todos los hechos de naturaleza penal realizados en ocasión o con motivo del desarrollo de acciones dirigidas a prevenir, conjurar o poner fin a las referidas actividades terroristas o subversivas, cualquiera que hubiera sido su naturaleza o el bien jurídico lesionado.

Ya antes del golpe de 1976, el Código Penal argentino reprimía con pena de 3 a 10 años de prisión el delito de rebelión consistente en “alzarse en armas para cambiar la Constitución, deponer alguno de los poderes públicos del gobierno nacional [...] impedir el libre ejercicio de sus facultades constitucionales [...]” y el artículo 652 del Código Penal Militar establecía que “mientras subsista la rebelión, todos los militares que participan en ella quedan privados de la autoridad y prerrogativas inherentes a su cargo”. Como los militares no derogaron ninguna de estas disposiciones, no existía ni el problema de la aplicación retroactiva de leyes penales, que tanto preocupara a Herbert Hart en su polémica con Gustav Radbruch a raíz de los juicios de Nuremberg (Hart 1963: 254ss.) ni el conflicto entre sistemas jurídicos opuestos y la aplicación de sanciones por hechos cometidos de acuerdo con disposiciones vigentes en el momento de su ejecución, tales como los casos de las muertes de fugitivos de la República Democrática Alemana.

- iii) La aplicación de la justicia penal tiene la enorme ventaja de “despersonalizar” los conflictos, para usar una conocida fórmula de Niklas Luhmann. De esta manera se evitan las venganzas personales y la violencia social que suelen ser las consecuencias del fracaso de la acción punitiva que los ciudadanos encomiendan a los jueces en un Estado de derecho. Por ello, la aplicación de la ley no

19 Ley 22.924 del último gobierno militar, declarada inconstitucional por la ley 23.040.

es algo que pueda estar sujeto a la discrecionalidad de las autoridades sino que es un deber constitucional ineludible.

Lo aquí expresado con respecto al nivel nacional pienso que vale también en el plano internacional. Los crímenes contra la humanidad han sido ya especificados en documentos internacionales y, desde la creación de la Corte Penal Internacional, se cuenta con un tribunal expresamente autorizado para juzgar estos casos. Su estatuto ha sido firmado por 139 países y ratificado hasta ahora por 89.

Comparto plenamente la posición de Peter Singer:

Así como a nivel doméstico, la última línea de defensa en contra de crímenes individuales de asesinato, rapto y atentados es la aplicación de la ley, así también la última línea de defensa en contra del genocidio y crímenes similares tiene que ser la aplicación de la ley a nivel global. (Singer 2003: 100)

Me cuesta, por ello, entender los argumentos que se esgrimen en contra de una jurisdicción internacional cuya función es primordialmente subsidiaria: actúa en aquellos casos en los que los propios gobiernos nacionales no estén dispuestos a juzgar a quienes son acusados de delitos que “conmueven la conciencia de la humanidad” o no puedan hacerlo por aquella incapacidad burocrática que preocupaba a Bruce Ackerman.

Con respecto al rechazo de esta jurisdicción, basta recordar las declaraciones de Jesse Helms, presidente de la Comisión de relaciones exteriores del Senado quien en enero de 2001 calificó a la Corte de “tribunal sin autoridad”.²⁰ Por su parte, George W. Bush en una declaración formulada en Fort Drum en septiembre de 2002, afirmó: “Estados Unidos coopera con muchas otras naciones en el mantenimiento de la paz, pero jamás someteremos a las fuerzas estadounidenses a procesos y juicios cuya jurisdicción no reconocemos”.²¹

Mientras tanto, Estados Unidos ha firmado 27 pactos bilaterales para que sus ciudadanos no queden sujetos a la jurisdicción de la Corte cuando se encuentren en misión con otros países. Desde luego, Estados Unidos no es el único país que se opone a la Corte: China, Rusia e India, entre otros, comparten esta posición.

20 Cfr. *The Times* del 2 de enero de 2001, p. 17.

21 Cfr. *La Nación* del 20 de septiembre de 2002, p. 2.

Con respecto a la falta de capacidad nacional para castigar el genocidio, el caso de Ruanda es interesante: en mayo de 2003 fueron liberados más de 22.000 prisioneros, la mayoría de la etnia hutu acusados de participar en el genocidio de 1994, tras pasar tres meses en centros de reeducación y varios años en prisión sin juicio. Las prisiones ruandesas se encuentran saturadas de acusados de genocidio que no han sido juzgados. Se calcula que son 90.000 y el 90% está supuestamente vinculado con matanzas que costaron la vida a un millón de tutsis y hutus moderados.²² Ya en 1998 se calculaba que la justicia de Ruanda (con unos 900 jueces formados en cursos acelerados de seis meses) necesitaría varias generaciones para juzgar a todos los acusados (que desde luego habrían ya muerto).²³ Sobre las consecuencias negativas de esta imposibilidad punitiva para la paz social en Ruanda existe ya un buen número de informes de la ONU.

La no aceptación de una jurisdicción internacional, justamente en un mundo que se ha vuelto más interrelacionado económica y culturalmente a raíz del incontenible proceso de globalización, significa la consagración de la impunidad. Quienes niegan esta jurisdicción penal pretenden para sí una situación *de legibus solutus*, es decir, aspiran para sí la calidad de soberanos plenos en el sistema internacional.

*

Los argentinos somos expertos en la pérdida de coyunturas favorables para el afianzamiento de la democracia y de la confianza ciudadana recíproca que ella requiere. Cuando las coyunturas favorables se pierden sólo queda, en el mejor de los casos, la posibilidad de hacer las cosas a medias. Y uno puede consolarse pensando que es mejor hacerlas a medias que no hacerlas; éste es el consuelo que proporciona un velo que oculta la oportunidad real que se tenía de hacerlas por entero. Mariano José de Larra, el liberal decimonónico, dedicó buena parte de sus escritos a recriminar a sus correligionarios españoles la creencia ilusoria en las ventajas de quedarse a medio camino.

La historia de un pueblo o una nación no es el relato interpretativo de hechos independientes o diferentes de lo que les sucede a los

22 Cfr. *El País* del 6 de mayo de 2003, p. 11.

23 Cfr. *Süddeutsche Zeitung* del 24 de marzo de 1998, p. 3.

miembros individuales de ese pueblo o nación. El sujeto de la historia no es un ente supraempírico dotado de vida propia, situado por encima de los seres de carne y hueso, como pensaba Hegel. La “materia” de la historia no son tampoco sólo las “hazañas” de los héroes o de los personajes inmortalizados en estatuas y leyendas, sino el complejo tejido de acciones individuales que se influyen recíprocamente y cuya relevancia suele ser desdeñada por quienes se complacen en los “grandes eventos” y atribuyen a la historia una dimensión “trascendente” que escapa al alcance de los simples mortales. Creen en la existencia de la montaña pero no en la de las rocas y piedrecillas que la integran. Como parecen quedar perplejos ante la “paradoja de sorites”, relegan la vida individual y los actos que la componen a la simple categoría de anécdotas, es decir, “historietas” que desaparecen bajo el manto encubridor de la “Historia” (con mayúscula). Los argentinos sabemos, por dolorosa experiencia, el efecto perverso de la degradación a anécdota de muchos actos que brutalizaron nuestra historia no muy lejana.

La “anécdota” de los crímenes impunes del terrorismo de Estado y del terrorismo no institucional sigue signando nuestro presente. Como afirmara un conocido capomafia argentino, “poder significa impunidad” en muchos ámbitos de vida argentina. Una inmensa parte de mis conciudadanos tiene buenas razones para sentirse humillada y excluida, es decir, tiene buenas razones para calificar a la nuestra como una “sociedad indecente”. El procesamiento judicial de los culpables sin exclusiones ideológicas o partidistas puede contribuir a reestablecer las condiciones de la justicia.

Quizás hoy (este “quizás” ha de ser entendido en el sentido fuerte de una mera posibilidad) estemos viviendo una coyuntura favorable para reestablecer la confianza ciudadana en la acción de los tribunales de justicia. Si la perdemos, habremos dado un paso más hacia el desaliento y la indecencia.

Bibliografía

- Ackerman, Bruce (1992): *The Future of Liberal Revolution*. New Haven/London: Yale University Press.
- Baumann, Michael (1994): "Vorüberlegungen zu einer empirischen Theorie der positiven Generalprävention". En: *Goldammer's Archiv für Strafrecht*, 8, agosto, pp. 368-384.
- Bentham, Jeremy (1970): *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. Ed. a cargo: Burns, J. H./Hart, H. L. A.. Londres/Nueva York: Methuen.
- Cayuela Gally, Ricardo (2003): "Entrevista con Jorge Semprún". En: *Letras libres*, Año II, N° 24, septiembre, pp. 32-39.
- Ciancaglini, Sergio/Granovsky, Martín (1995): *Nada más que la verdad. El juicio a las Juntas*. Buenos Aires: Planeta.
- Edwards, Jorge (1999): "Las estatuas de sal". En: *El País*, 4 de febrero, p. 11.
- Feinberg, Joel (1970): "The Expressive Function of Punishment". En: Feinberg, Joel: *Doing and Deserving*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, pp. 95-118.
- Fernández, Gabriel (1987): *La claudicación de Alfonsín*. Buenos Aires: Dialéctica.
- Garro, Alejandro M. (1992): "Nine Years of Transition to Democracy in Argentina: Partial Failure or Qualified Success?". En: *Columbia Journal of Transnational Law*, 30, pp. 1-101.
- Garton Ash, Timothy (1998): "The Truth about Dictatorship". En: *The New York Review of Books*, Vol. XLV, N° 3, 19 de febrero, pp. 35-40.
- Grecco, Jorge/González, Gustavo (1988): *¡Felices Pascuas!* Buenos Aires: Planeta.
- Grondona, Mariano (2003): "Si desenterramos el pasado, que sea en forma integral". En: *La Nación*, 3 de agosto, p. 25.
- Habermas, Jürgen (1987): "Vom öffentlichen Gebrauch der Historie". En: Autores varios (eds.): *Historikerstreit*. Múnich: Piper, pp. 243-255.
- Hart, Herbert (1963): *The Concept of Law*, Oxford: University Press.
- Hobbes, Thomas (1968) [1651]: *Leviathan*, Cap. XVI.
- Little, David (1999): "A Different Kind of Justice: Dealing with Human Rights Violations in Transitional Societies". En: *Ethics & International Affairs*, Vol. 13, pp. 43-80.
- Luna, Felix (2003): "El regreso al pasado más sombrío". En: *La Nación*, 16 agosto.
- Margalit, Avishai (1997): "Gedenken, Vergessen, Vergeben". En: Smith, Gary/Margalit, Avishai (eds.): *Amnestie oder die Politik der Erinnerung in der Demokratie*. Francfort del Meno: Suhrkamp, pp. 192-205.
- (2002): *The Ethics of Memory*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- McCarthy, Thomas (s.d.): *The Duty to Remember: the Dead Weight of the Past, or the Weight of the Dead of the Past?* (manuscrito inédito).
- Minow, Martha (1998): *Between Vengeance and Forgiveness. Facing History after Genocide and Mass Violence*. Boston: Beacon Press.

- Murphy, Jeffrie G. (2003): *Getting Even. Forgiveness and its Limits*. Oxford: University Press.
- Scanlon, Thomas (1994): *Punishment and the Rule of Law*. Trabajo presentado en la Conferencia en memoria de Carlos S. Nino realizada en la Yale School el 24 de septiembre.
- Sepúlveda, Luis (1999): "Chile: Un país de dos lenguajes". En: *El País*, 12 de febrero, p. 17.
- Sher, George (1981): "Ancient Wrongs and Modern Rights". En: *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 10, 1, pp. 3-17.
- Singer, Peter (2003): "How can we prevent crimes against humanity". En: Owen, Nicholas: *Human Rights, Human Wrongs*. Oxford: University Press, pp. 89-137.
- Tcach, César (1996): "Radicalismo y dictadura". En: Quiroga, Hugo/Tcach, César (eds.): *A veinte años del Golpe. Con memoria democrática*, pp. 27-57, p. 44.
- Vanberg, Viktor (1982): *Verbrechen, Strafe und Abschreckung*. Tubinga: Mohr, J. C. B. (Paul Siebeck).
- Wink, Walter (1998): *When the Powers Fall: Reconciliation in the Healing of Nations*. Minneapolis: Fortress Press.

Dieter Janik

**Pablo Neruda, o “el corazón más repartido”
(*Fin de mundo*, 1969)**

En 1969 Pablo Neruda cumplió 65 años. Había vuelto a su país el año anterior y vivía, en aquella época, preferentemente en su casa de Isla Negra. Un poeta no se jubila. ¿Qué habrán significado entonces para Neruda los 65 años cumplidos? No habla de esa fecha en sus memorias, *Confieso que he vivido*.¹ Sin embargo, en aquel año recibe un homenaje muy particular por parte de un círculo de amigos. La *Sociedad de arte contemporáneo* de Santiago organiza y costea la espléndida edición de un volumen de su poesía más reciente, reunida por el poeta bajo el título *Fin de mundo*. Lleva la fecha de 1969 y fue distribuido, en buena parte, entre los socios y amigos de la *Sociedad*. Es un libro de tamaño poco usual, de forma oblonga, con una tipografía esmerada que utiliza el tinte rojo claro para destacar en el margen izquierdo ciertos elementos temáticos y apelativos de los poemas enfrentados a la espaciosa disposición de los versos en negro, que llenan 246 páginas. El aporte artístico a esta edición preciosa –preciosa en todos los sentidos de la palabra– consiste en una serie de seis retratos del poeta firmados por los pintores amigos chilenos Mario Carreño, María Martner, Pedro Millar, Julio Escámez, Nemesio Antúnez y el conocido artista ecuatoriano Osvaldo Guayasamín. Reflejan con estilos y técnicas muy individuales la madurez de la personalidad y, al mismo tiempo, cierta visión poética de Neruda. Este aspecto se revela sobre todo en el mosaico natural de María Martner, formado de pie-

1 En sus memorias dedica a aquel año dos páginas tituladas *Poética y política*, que pasan por alto su cumpleaños. Pero existe otro documento que atestigua el hecho de que el aniversario lo invitó a un breve repaso de su vida. Durante el año pasado en Isla Negra Neruda fue columnista muy asiduo de la revista semanal ER-CILLA. Con fecha del 16 de julio publicó allí una nota autobiográfica que lleva como título la cifra 65. Pide excusas por haber relatado en esta página unos incidentes de su infancia Y por qué he contado todas estas tonterías? Será tal vez porque en este mes de julio estoy cumpliendo mis sesenta y cinco años de vida en este único y fugitivo mundo (*Obras completas V*, pp. 233-235).

dras y conchas multicolores que recrean las líneas ondulantes inconfundibles de su cabeza como si ella emergiera de la playa cuando el mar se retira.

No sabemos si a Neruda le ha afectado mucho la cifra exacta de sus años, que, en aquel año, sumaron definitivamente 65. Lo que los lectores de *Fin de mundo* notan, apenas dan vuelta las primeras páginas del libro, es que este libro tiene carácter retrospectivo, desde la cumbre de una vida. El poeta sabe que ha entrado en su otoño. Su consagración como poeta universal, sí, tendrá lugar dos años más tarde, cuando recibe el premio Nobel, tan codiciado por los escritores y poetas latinoamericanos. Pero ya en 1968 se multiplican –además de los muchos premios y honores recibidos con anterioridad en tantos países– los signos de su canonización como excelso poeta del siglo XX. En 1968 aparece en la Editorial Losada de Buenos Aires la tercera edición de sus *Obras completas*, y en la Editorial Sudamericana de la misma ciudad se publica la monografía de Amado Alonso con el título *Poesía y estilo de Pablo Neruda. Interpretación de un poeta hermético*. Esta monografía sobre la explosión poética materializada en las *Residencias* ha constituido durante muchos años, y tal vez hasta hoy, uno de los aportes más significativos de la crítica nerudiana. Sabemos que Pablo Neruda ha tomado nota de este intenso esfuerzo crítico y, es más, se ha interesado realmente por este sondeo en su imaginación creadora y de la plasmación verbal de la misma. En *Confieso que he vivido* dedica al autor del estudio algunas frases elogiosas que culminan en la siguiente afirmación:

Además, el estudio de Alonso revela la primera preocupación seria en nuestro idioma por la obra de un poeta contemporáneo. Y eso me honra más de la cuenta (*Obras completas* V, p. 724).

He mencionado estos detalles para situar mejor el lugar del libro *Fin de mundo* en la trayectoria del poeta. Neruda lo ha escrito con dolorosa lucidez, volviendo la mirada a su vida ya vivida y a todo lo que le tocó vivir de los grandes eventos históricos en América Latina y en Europa. Vuelve a hablar de sus experiencias personales en distintas partes del mundo, de las alegrías y dolores compartidos con otros, se adentra en el ser de las cosas y en el existir de los hombres. El libro parece ser el fruto de largos meses de ocio –ocio relativo, si se com-

para su vida en la casa de Isla Negra con la vuelta a la política y a la diplomacia de los años siguientes.

El índice del volumen sorprende al lector con la inscripción *Orden del libro* que, de hecho, anuncia once apartados, cada uno de algo más de veinte páginas. Los títulos de los apartados, sin embargo, no definen temas sino que retoman sencillamente los incipit de los poemas que se ensartan libremente en cada capítulo del volumen. Voy a citar los primeros:

—Entrelazado he sido hoy,
—La marejada se llevó,
—Florece este día de invierno,
—Pero debajo de la alfombra,
—Como poeta carpintero, etc.

Si bien hay, en los distintos capítulos, determinados núcleos temáticos, estos no se dejan aprehender o intuir a partir de estas palabras iniciales, las que más bien desorientan al lector, que deberá abandonarse a las poesías como quien se sumerge en el agua del mar. La unidad profunda del libro nace del ritmo constante que impregna el decir poético desde el comienzo hasta el fin. El ritmo corresponde al verso de 9 sílabas, verso que permite un sinnúmero de modalidades sintácticas, musicales y retóricas. Voy a citar aquellos versos del primer poema (*Entrelazado he sido hoy*) donde aparece precisamente el que dio origen al título de este artículo:

Mi vocación más verdadera
fue llegar a ser un molino:
estudié cantando en el agua
la razón de la transparencia
y aprendí del trigo abundante

la identidad que se repite.

Así llegué a ser lo que soy:
el corazón más repartido.

Meine tiefste Berufung war
eine Mühle zu werden;
ich erforschte singend im Wasser,
was seine Durchsichtigkeit ausmacht,
und vom üppig wachsenden Weizen
lernte ich,
was sich wiederholendes Selbst ist.

So wurde ich, was ich bin:
das an alles hingegebene Herz.
(Übers. D. J.)

Hay reiteradas aproximaciones del poeta a su don poético con la intención de precisar las fuentes de su palabra abundante, a saber su actuación como poeta frente al mundo material que le envuelve y frente a los hombres implicados en luchas históricas. En algún lugar reconoce que el mar fue su maestro y que aprendió del mar los movimientos de su poesía. Contrariamente a su anterior rechazo de los manifies-

tos poéticos y de las inevitables definiciones que ellos exigen, en *Fin de mundo* intitula dos largos poemas *Artes poéticas I* y *Artes Poéticas II*. Pero allí no define su poesía, sino que manifiesta su identidad proteica de poeta creador sensible al roce de las sustancias y materias más diversas. Es así que en el primer poema se suceden identidades cambiantes:

Como poeta carpintero
busco primero la madera
áspera o lisa, predispuesta:
con las manos toco el olor,
huelo el color, paso los dedos
por la integridad olorosa,
por el silencio del sistema,
hasta que me duermo o transmigro
o me desnudo y me sumerjo
en la salud de la madera,
en sus circumvalaciones. [...]
(*Fin de mundo*, p. 111).

El poeta se vuelve madera con todos los órganos sensoriales de que dispone y que le permiten entrar en la sustancia. La poesía no hace sino traducir esta comunión íntima con la materia.

Crear con la palabra, vale decir trabajar como poeta, se asimila después al oficio del panadero:

Como poeta panadero
preparo el fuego, la harina,
la levadura, el corazón,
y me complico hasta los codos
amasando la luz del horno,
el agua verde del idioma,
para que el pan que me sucede
se venda en la panadería
(*Fin de mundo*, p. 112).

Amasar el pan futuro no es la imagen definitiva para explicar el quehacer poético. Este varía con las calidades y resistencias de la materia. Así que el poeta revela otra faceta de su identidad de poeta:

Yo soy y no sé si lo sepan
tal vez herrero por destino
o por lo menos propicié
para todos y para mí
metalúrgica poesía.

En tal abierto patrocinio
no tuve adhesiones ardientes:
fui ferretero solitario
(*Fin de mundo*, pp. 112-113).

En el segundo poema (*Artes Poéticas II*) desilusiona a aquellos lectores que confiaban haber encontrado algo como la llave de las creaciones del poeta a través de sus transformaciones como hacedor. El poeta reconoce que ha llegado tarde al mundo, que no le quedaba por descubrir nada en el mundo externo, sino solamente su íntima, personalísima relación con las cosas y lo que vio cuando miró ciertos fenómenos desde su propio centro. Nacen así textos poéticos que enriquecen la realidad aparentemente conocida e investigada con dimensiones nuevas:

Agua La desventaja del rocío
cuando su luz se multiplica
es que a la flor le nacen ojos
y estos ojos miran el mundo.
Ya dejaron de ser rocío.
Son las circunstancias del día:
reflexiones de la corola:
eternidad del agua eterna
(*Fin de mundo*, p. 119).

En los muchos poemas de *Fin de mundo* se cruzan y alternan dos modos de ser del poeta. El uno se manifiesta como anhelo de fusión con todo lo que no tiene una materialidad densa, fija, de contornos netos, todo lo que envuelve al poeta haciendo desaparecer las fronteras entre el yo y el no-yo. Hay percepciones distintas de la vida a partir de la sensación de las tinieblas, del viento, de la sombra, de las olas, del sonido de las campanas, de la arena, de la luz del sol. Pero también en el orden de la naturaleza aparece la individuación de seres –tantas plantas, piedras, árboles, animales–, que invita al hombre a buscar su forma esencial a través de una aproximación o asimilación adecuada: adentrarse en lo animal, adentrarse en lo orgánico de las plantas, adentrarse en lo mineral. Sirva para ilustrar esta observación el poema *Animal*:

Aquel certero escarabajo
voló con élitros abiertos
hasta la cereza infrarroja,
la devoró sin comprender

la química del poderío
 y luego volvió a los follajes
 convertido en un incendiario.
 Su caparazón derivó
 como un cometa saturado
 por la radiación deliciosa
 y se fue ardiendo en la substancia
 de tan quemantes electrones:
 al disolverse alcanzó a ser
 un síntoma del arco iris

(*Fin de mundo*, pp. 126-1279).

Esta percepción sintética, personal, antropomorfizante se encuentra en el polo opuesto del análisis científico que tiende, con experimentos sofisticados, a separar y describir las dimensiones observables de todo objeto o suceso complejo. Por otro lado, para el poeta un árbol es todos los árboles, todos los árboles son un árbol. Descubre una unidad y un retorno posible a la unidad a través de cada ejemplar. Así, tal vez, se puede comprender el poema *Alianza*:

Cuando la hoja no converse
 con otras hojas y preserve
 infinitos labios el árbol
 para susurrarnos susurros,
 cuando la patria vegetal
 con sus banderas abolidas
 se resigne al precario idioma
 del hombre o a su silencio
 y por mi parte cuando asuma
 como agua o savia los deberes
 de la raíz a la corola,
 ay ese mundo es la victoria,
 es el paraíso perdido,
 la unidad verde, la hermosura
 de las uvas y de las manos,
 el signo redondo que corre
 anunciando mi nacimiento

(*Fin de mundo*, pp. 120-121).

El otro modo de ser al que hice mención es la inevitable dimensión histórica del existir humano. En la crítica nerudiana se han descrito muchas veces las distintas etapas de la vida del poeta – aislándose primero en su soledad existencial para romper después violentamente este aislamiento en pro de una actuación política comprometida con los ideales republicanos, con los valores socialistas y con la lucha antiimperialista. A la altura de *Fin de mundo*, Neruda está de vuelta de

tantos combates políticos, de tantas polémicas sustentadas por su toma de posición incondicional en favor del comunismo soviético, de tantas esperanzas frustradas. El ve el siglo desde los últimos años de la década de los sesenta. Le pesa mucho este siglo que ha vivido en su mayor parte, siglo que ha derramado tanta sangre y que no quiere terminar. El primer texto de *Fin de mundo*, un poema-prólogo, empieza con estas palabras:

Qué siglo permanente!
Preguntamos:
Cuándo caerá? Cuándo se irá de bruces
al compacto, al vacío?
A la revolución idolatrada?
O a la definitiva
mentira patriarcal?
(*Fin de mundo*, p. 23).

Cuando Neruda habla de los enfrentamientos trágicamente sangrientos de los hombres que luchan por la propia visión de la historia, su estilo se vuelve discursivo. Habla, desde su perspectiva, de sucesos que muchos hombres han compartido y a los cuales muchos no han sobrevivido. Hay en más de un poema una tristeza apocalíptica que el poeta combate con arrebatos de esperanza:

Por eso, en la puerta, espero
a los que llegan a este fin de fiesta:
a este fin de mundo.
Entro con ellos pase lo que pase.
Me voy con los que parten
y regreso.
Mi deber es vivir, morir, vivir
(*Fin de mundo*, pp. 27-28).

En más de un apartado del libro el poeta recuerda —con pinceladas horribles— el holocausto organizado por Hitler, la primera bomba atómica y sus estragos, la derrota de la República española, la guerra de Vietnam. Para el lector de hoy son, afortunadamente, dolores del pasado, de un pasado por fin dejado atrás. Neruda no pudo anticiparse a su momento histórico. Sin embargo, determinados pasajes de su lamento sobre la guerra en Vietnam recobran una triste actualidad:

Por qué ir tan lejos a matar?
 Por qué ir tan lejos a morir
 (*Fin de mundo*, p. 78).

En este repaso de la historia del siglo XX se manifiesta la dolorosa incomprensión ante tantos actos contradictorios, entre ellos la entrega de Che Guevara por parte de unos campesinos bolivianos en 1968. Pero, en general, aquellos versos que aluden a episodios históricos perturbadores ya no contienen comentarios incisivos, sino que dejan entrever cierta resignación.

Las últimas observaciones ya han puesto de manifiesto que *Fin de mundo* es, en gran parte, el recuerdo de Neruda de su paso por el siglo XX. Es un anticipo poético de sus *memorias*. Este carácter personal asoma cada vez más nítidamente en los últimos tramos del libro.

Un aspecto que todavía no he mencionado, y que tiene características más gratas que las experiencias políticas e históricas, es la visión del renacer literario y cultural de América Latina. Todo el décimo apartado está dedicado a cantar y celebrar figuras mayores de la literatura hispanoamericana que, con sus obras, se crearon una audiencia mundial. Escribe:

Nosotros sudamericanos,
 nosotros subamericanos,
 por nuestra culpa y maleficio
 vimos nuestros nombres por fin,
 las sílabas de nuestra nieve
 o el humo de nuestras cocinas
 estudiados por otros hombres
 en trenes que bajan de Hamburgo
 o que suben desde Tarento
 (*Fin de mundo*, p. 220).

Reserva breves homenajes cincelados a Cortázar, al joven Mario Vargas Llosa, nombra a Juan Rulfo, Carlos Fuentes, Miguel Otero, Revueltas, Sábato, Onetti (*cubierto de luna*, dice) y Roa Bastos. Todos ellos, solos y juntos, han roto el silencio, *el tiempo callado* del continente. Los versos más emocionados y emocionantes van dirigidos a García Márquez, cuya novela maestra, aparecida en mayo de 1967, en menos de dos años había conquistado los corazones de un vasto público americano y europeo. Los versos de Neruda parecen haber sido escritos bajo el imperio del mito macondino:

También en este tiempo tuvo
tiempo de nacer un volcán
que echaba fuego a borbotones
o, mas bien dicho, este volcán
echaba sueños a caer
por las laderas de Colombia,
y fueron las mil y una noches
saliendo de su boca mágica,
la erupción magna de mi tiempo:
en sus invenciones de arcilla,
sucios de barro y de lava,
nacieron para no morir
muchos hombres de carne y hueso
(*Fin de mundo*, p. 219).

Frente a los numerosos escritores latinoamericanos Neruda levanta su voz como cronista cantor. Afirma con fórmulas vigorosas su propio rol:

Cantando se funda la patria
y si no se sigue cantando
se muere la tierra en tus brazos
y esto lo vengo a proclamar
porque el amor es mi venganza
(*Fin de mundo*, p. 222).

La presentación generosa de sus amigos y compañeros escritores es otro reflejo más de su mirada otoñal que hace el balance de experiencias personales y colectivas. Se ha quedado con muchas preguntas sin respuestas. Su estadía prolongada en la casa de Isla Negra y el trabajo esforzado en su libro *—Fin de mundo—* han alejado a Neruda, por pocos meses, del escenario político y de los grandes remolinos históricos. Tuvo tiempo de revisar su vida, de cuestionar una vez más la marcha de la historia y formular preguntas y preguntas. Escribe al final de su libro poético:

Yo tantas preguntas me hice
que me fui a vivir a la orilla
del mar heroico y simultáneo
y tiré al agua las respuestas
para no pelearme con nadie,
hasta que ya no pregunté
y de todo un siglo de muerte
me pongo a escuchar lo que dice
el mar que no me dice nada
(*Fin de mundo*, p. 241).

La naturaleza y la historia son inconmensurables. Si, por un lado, Neruda busca la identidad de su persona en aquella unión osmótica con los seres de la naturaleza, por otro lado no huye de su condición humana y de su responsabilidad de dignificar la vida de los hombres. Al concluir su largo canto afirma su función de poeta con un patetismo hugoliano desconocido ya en Europa:

Para los pueblos fue mi canto
escrito en la zona del mar
y viví entre el mar y los pueblos
como un centinela secreto
que defendía sus batallas
lleno de amor y de rumor:
porque soy el hombre sonoro,
testigo de las esperanzas
en este siglo asesinado,
cómplice de la humanidad
con mis hermanos asesinos
(*Fin de mundo*, p. 243).

Con estas palabras Neruda resume su misión como poeta en el mundo.

El vigor y la generosidad de su personalidad han sido transmitidos a muchos hombres en muchos países por la multiplicación de su voz, que nos habla desde sus poemas y libros impresos. Es precisamente esta voz la que ha ejercido una profunda acción sobre los miembros de su generación y aun hasta hoy día. Pienso que el homenaje a un poeta como Neruda debe desembocar necesariamente en unas reflexiones que intenten aclarar el misterio de esta voz poética y de su efecto sobre nosotros como lectores. Si hay una impresión profunda producida por la voz de Neruda, es la de un movimiento que nos lleva y arrastra como un río desbordado. ¿A qué se debe este efecto sobrecogedor? Trataré de explicarlo por vía de un tanteo crítico. Para ello debo volver al período decisivo en el que se ha configurado la postura inconfundible del poeta ante el mundo y ante la lengua. Evidentemente, es el período de las *Residencias*. En aquel período llevó a cabo una revolución espiritual que tendió a aprehender el ser de las cosas y de todas las fuerzas cósmicas en su condición original – vale decir no influida por el hombre ni por su sostenida tentativa cultural de sobreponerse a esta realidad primaria del mundo. Esto significó un *deslimitar* las pautas culturales que condicionan nuestra visión del mundo. El mundo natural recobra de esta manera su presencia originaria sin plegarse a

los esquemas cognoscitivos que lo han ido apresando en el curso de los siglos. Pero lo más importante es que este mismo acto de liberación se efectúa también en el dominio de la lengua y del habla. Neruda buscó un nuevo punto de partida desde el cual ordenar nuevamente y con la mayor libertad subjetiva las relaciones en las cuales pueden entrar las palabras que significan las cosas del mundo. Así, Neruda se ha movido con suma libertad en los dos medios complementarios, el ser de las cosas del mundo y la lengua con sus significaciones – como órgano de su plasmación respiratoria, articuladora y simbolizante.

Al respecto, los versos más reveladores son para mí los que pertenecen al poema *Arte poética*, que a su vez forma parte de *Residencia en la tierra*:

[...]
ay, para cada agua invisible que bebo soñolientamente,
y de todo sonido que acojo temblando,
tengo la misma sed ausente y la misma fiebre fría,
un oído que nace, una angustia indirecta.
[...]

(*Obras completas I*, p. 274).

En estas palabras encontramos vestigios de esta búsqueda, de esta aprehensión primordial del mundo con el instrumento de la palabra. En cada palabra se *complica* nuevamente la realidad del mundo –del que no sabemos lo que es– con el don del lenguaje que los hombres han creado para articular su relación con las innumerables manifestaciones del ser. Esta sensación profunda, seguramente, explica dos características que muchos lectores y muchos críticos han notado en la poesía de Neruda: su abundancia y su creatividad. Ambas son consecuencia de este afán de llegar a lo ilimitado, anterior a toda labor definitiva tal como la promueven la mentalidad y la inteligencia científicas. El mundo de Neruda es un mundo incompatible con la perspectiva científica. Por otro lado, todas las dimensiones sensoriales que la naturaleza puede estimular en la percepción humana –y todas sus combinaciones y correspondencias complejas (tema que se sitúa fuera del interés científico)–, constituyen el ámbito en el cual se mueven con curiosidad, receptividad y simpatía la espiritualidad nerudiana y su voz poética. Como lectores, cuando nos sumergimos en su poesía, sentimos que estamos más cerca del ser de las cosas y del ser del

hombre. Esta sensación nos regala con una experiencia renovada de nosotros mismos y nos llena de gratitud.

Bibliografía

- Neruda, Pablo (1969): *Fin de mundo*. Santiago: Edición de la Sociedad de Arte Contemporáneo.
- (1999): *Obras completas I*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de lectores.
- (2002): *Obras completas V*. Barcelona: Galaxia Gutenberg/Círculo de lectores.

Die Demokratie in der Bewährung

Peter Thiery

Demokratie in Lateinamerika. Von der zweiten zur “dritten Transition”?

In Zeiten, in denen mit den Schlagworten “Linksruck”, “Neopopulismus”, “Institutionenschwäche” und bisweilen auch “Unregierbarkeit” Fragezeichen hinter die Zukunft der Demokratie in Lateinamerika gesetzt werden, scheint es notwendig, sich des Zustandes der Demokratie in Lateinamerika zu vergewissern. Immerhin sind fast 30 Jahre vergangen, seitdem der (Re-)Demokratisierungsprozess auf dem Subkontinent einsetzte, und die Rückfälle in offene autoritäre Regime sind bis dato erfreulicherweise temporäre Ausnahmen geblieben. Entsprechend hat sich der Fokus der Demokratieforschung längst verlagert von der Frage, wie und warum demokratische Transitionen stattfinden, zu der Frage der Natur und der Entwicklungsdynamik der demokratischen Regime. Die neuerdings unter dem Signum der “Qualität” der Demokratie angestoßene Debatte knüpft an diese Tendenzen an.¹ Sie tendiert allerdings dazu, grundlegende Unterschiede in den Qualitätsdimensionen zu verschleiern und damit die Herausforderungen der Demokratieentwicklung (weltweit) zu unterschätzen. So vermischt sie Aspekte der institutionellen Grundausstattung einer Demokratie mit Merkmalen ihrer Stabilität (Konsolidierung) und nicht zuletzt mit Problemlagen, die auch die Demokratien der Ersten Welt plagen.

Lateinamerika befindet sich demgegenüber (noch immer) in einer Transformationsphase, die nicht nur große Unterschiede zwischen den Ländern erkennen lässt, sondern auch eine eigene Mischung aus Erfolgen und Defiziten. Demokratieforscher sind seit den epochalen Arbeiten von Schmitter und O’Donnell in den achtziger und neunziger Jahren gewohnt, von erster und zweiter Transition zu sprechen (O’Donnell/Schmitter 1986; Valenzuela 1992). Die erste Transition reicht demnach von der Ablösung des autoritären Regimes bis zu den Gründungswahlen oder zur neuen Verfassung. Die zweite – von allen

1 Siehe etwa die Schwerpunktausgabe des *Journal of Democracy* 4/2004, insbesondere den Beitrag von Diamond/Morlino.

übereinstimmend als schwieriger zu bezeichnende – Transition setzt danach ein: Sie umfasst nicht weniger als den gesamten Prozess, der zu einem effektiven Funktionieren des demokratischen Regimes führen soll. Dies suggeriert eine Art lineare Entwicklung, die von halbwegs gesicherten *electoral democracies* zu sukzessive gefestigten liberalen Demokratien führt, wenngleich auch mögliche Rückschläge und Schlingerkurse konzidiert werden. Die Entwicklung der latein-amerikanischen Demokratien hat indes gezeigt, dass dieser Prozess noch weitaus schwieriger und komplexer ist, als die Transitionsforschung angenommen hat. Vielmehr haben sich – mit wenigen Ausnahmen – unterschiedliche Typen defekter Demokratien etabliert, die entweder eine große Stabilität oder – bei aller politischen Instabilität – ein hohes Maß an Zähigkeit aufweisen.

Dies scheint eine analytische Differenzierung der Phase der demokratischen Konsolidierung notwendig zu machen: Während die zweite Transition idealiter auf die Steigerung der Effektivität und die Stabilisierung der demokratischen Spielregeln zielt, endet sie häufig in Blockaden und Stagnation, die ihre eigenen Gewinner und Verlierer produzieren und sich nicht mehr aus der Dynamik der zweiten Transition heraus auflösen lassen. Hierzu bedarf es einer dritten Transition, die einem neuerlichen “Regimewechsel” gleichkommt: In ihr geht es nicht mehr und nicht weniger darum, die in der Phase der zweiten Transition entstandenen Machtverzerrungen und Machtblockaden zu korrigieren. Mit anderen Worten stellt sich nicht nur die Aufgabe, die Relikte des Autoritarismus sukzessive zu eliminieren und schrittweise die demokratische Qualität zu steigern, sondern die defekten Demokratien zu demokratisieren.

Die Aufgabe dieser dritten Transition stellt sich nicht nur in völlig unterschiedlicher Form. Vielmehr ist sie auch nicht als technokratische Aufgabe oder als schieres *institutional engineering* zu begreifen. Denn die demokratischen Defekte korrespondieren sowohl mit entgleisten Machtbeziehungen wie auch mit sozialen und politischen Verwerfungen, die im Wechselspiel vor allem mit der sozioökonomischen Entwicklung eine eigene politische Dynamik entfalten. So kommt es nicht von ungefähr, dass in den letzten Jahren politische Entwicklungen zu konstatieren sind, die oben mit Populismus, Linksruck oder Institutionenfeindlichkeit nur oberflächlich charakterisiert wurden. Es ist davon auszugehen, dass in defekten Demokratien die

Reibungsverluste der zweiten Transition zu Brüchen führen, die das gesamte politische System und sein latent instabiles Gleichgewicht auf die Probe stellen. So sind – vor dem Hintergrund nach wie vor dramatischer sozialer Verwerfungen – in fast allen Ländern Lateinamerikas gegenläufige Tendenzen zur Demokratiefestigung auszumachen; nur wenige Demokratien wie in Uruguay und Chile haben dagegen eine linear positive Entwicklung genommen. Die dritte Transition, bei der es sich im Wesentlichen also um eine Neu-Justierung demokratieinkompatibler politischer Machtverhältnisse handelt, stellt zwar eine normativ wünschenswerte, aber natürlich keine historisch zwangsläufige Entwicklung dar. Das heißt: Die Turbulenzen der zweiten Transition müssen nicht unbedingt in die Einbettung und Konsolidierung der Demokratie führen.

Im Folgenden wird nach einem kurzen Rekurs auf die Konzepte der Demokratie und der demokratischen Konsolidierung das gegenwärtige Panorama der lateinamerikanischen Demokratien gezeichnet. Grundlage hierfür sind die Daten des *Bertelsmann Transformation Index 2006*, die allerdings für die Zwecke einer differenzierteren Analyse neu aggregiert wurden. Dies ermöglicht Aussagen sowohl zum Zustand der demokratischen Institutionengefüge als auch zum Grad der Stabilität beziehungsweise der Konsolidierung. Daraus lassen sich drei Ländergruppen identifizieren, die eine je unterschiedliche Entwicklungsdynamik aufweisen und gewissermaßen die drei Zukünfte der Demokratie in Lateinamerika darstellen. Dabei werden die Muster näher analysiert, die für die defekten Demokratien in Lateinamerika insgesamt typisch sind. Dazu zählt an erster Stelle der Mangel an Rechtsstaatlichkeit, der sich insbesondere in einem Mangel an *accountability* der politischen Amtsträger äußert. Daneben geht es zweitens um die nach wie vor nicht hinreichend gesicherte Staatlichkeit sowie – drittens – um die prekären Muster der sozialen und politischen Repräsentation, die zunehmend zu Friktionen zwischen Staat und Gesellschaft führen. Abschließend geht es um eine Einschätzung, welche Aussichten für die notwendige „Demokratisierung der Demokratien“ und damit für die dritte Transition bestehen.

1. Konzepte: Demokratie und demokratische Konsolidierung

Die nachfolgende Zustandsbeschreibung der Demokratien Lateinamerikas macht es erforderlich, zunächst knapp das dahinter liegende Verständnis von Demokratie und demokratischer Konsolidierung zu skizzieren. Die vergleichende empirische Demokratieforschung hat sich im Wesentlichen um einen Demokratiebegriff bemüht, der einerseits sparsam ist, andererseits aber den normativen Gehalt einer (liberalen) Demokratie zu bewahren sucht. Allerdings gibt es einen merkbaren Bruch zwischen der amerikanischen und der kontinentaleuropäischen Demokratiekonzeption, die sich letztlich auch in den unterschiedlichen Strategien des "Demokratieexports" niederschlägt. Die amerikanische Konzeption, die lange Zeit auch den *mainstream* der Forschung prägte, verwendet einen prozeduralen, an institutionellen Minimalkriterien orientierten Demokratiebegriff, der mit dem Dahl'schen Polyarchie-Konzept identisch ist und sich im Wesentlichen auf Wahlen und politische Freiheitsrechte konzentriert (Dahl 1971; 1989). Während Dahl und seine Nachfolger damit fast ausschließlich die Dimension der vertikalen Herrschaftskontrolle und -legitimation politischer Herrschaft fokussieren, geht die konkurrierende Konzeption davon aus, dass zur Analyse von Demokratie als moderner Form politischer Ordnung zwei weitere Dimensionen – die Dimension der politischen Agendakontrolle ("effektive Regierungsgewalt") sowie die Dimension des liberalen Rechts- und Verfassungsstaates in die Konzeption von Demokratie einzuschließen sind (Lauth 1997; Merkel 1999; Croissant/Thiery 2000; Merkel et al. 2003).

Die Begründung für einen solchen komplexeren Demokratiebegriff, der dennoch beansprucht, lediglich Minimalkriterien im Sinne Dahls festzulegen, zielt im Wesentlichen auf eine angemessene Deutung von Demokratie als Selbstregierung des Volkes. Angemessen bedeutet hier, dass zum einen die moderne Herrschaftsarchitektur – souveräner Territorialstaat, Repräsentationsprinzip, politische Öffentlichkeit – als *enabling constraint* zu berücksichtigen ist, was unter anderem eine Direktdemokratie athenischen Musters unmöglich macht. Aufgrund dieser Rahmenbedingungen werden politische Entscheidungsprozesse nicht nur tendenziell komplexer, sondern sind auch von einer Vielzahl – zumindest potentieller – Machtquellen geprägt. Zum ändern muss aber unter diesen Bedingungen die politische

und private Selbstbestimmung („Freiheit“) aller Bürger („Gleichheit“) derart ermöglicht werden, dass diese sich im Prinzip auch als Autoren jenes Rechts verstehen können, dessen Adressaten sie sind (Habermas 1996). Dies erfordert neben gesicherten Freiheits- und Gleichheitsrechten grundsätzlich ein bestimmtes Maß an institutionalisierter Kontrolle der – vom einzelnen Bürger gewöhnlich nicht selbst direkt autorisierten – Herrschaftsakte, und das heißt sowohl der faktischen Herrschaftsträger wie auch der -inhalte (Lauth 2004). Die rechtsstaatlichen Elemente stellen somit eine notwendige interne Einhegung jener Machtquellen dar, wie sie (potentiell) durch Polyarchie generiert werden. Aus dieser Sicht verkörpert Polyarchie gewissermaßen nur die Hälfte der Demokratie, indem sie demokratische Herrschaft als *bottom up*-Prozess konstruiert (Wahl – und gegebenenfalls Abwahl – der Herrschaftsträger durch das Volk), die *top down*-Perspektive jedoch fast völlig vernachlässigt (Herrschaftsakte wenn nicht im Sinne, so doch nicht gegen das Volk – oder wenigstens Teile von ihm).

Das bedeutet, dass Demokratie nur dann als politische Herrschaftsordnung tragfähig ist, wenn a) die „vertikale“ Dimension von Volkssouveränität und Autonomie verwirklicht ist, d.h. wenn periodische Wahlen als Partizipationsinstrument zur Bestimmung der Repräsentanten und Herrschaftsträger gegeben sind; b) eine öffentliche Arena zur Beeinflussung der Repräsentanten und Entscheidungsträger sich ausbilden kann, wofür politische Freiheits- und Kommunikationsrechte erforderlich sind; c) grundsätzliche inhaltliche Barrieren gegen den Herrschaftsanspruch des Staates in Form nicht-hintergehbbarer „negativer“ Freiheitsrechte errichtet und rechtlich auch durchsetzbar sind; d) die horizontale Dimension der Herrschaftskontrolle ausgeprägt ist, die einer Verselbständigung der arbeitsteilig organisierten Staatsgewalten entgegenwirkt und sie in ihrem Handeln an bestimmte Grundsätze bindet; e) gewährleistet ist, dass die demokratisch gewählten Autoritäten auch tatsächlich die effektive Regierungsgewalt innehaben und darin nicht durch sich selbst legitimierende Machtgruppen beschnitten werden. Mithin ist Demokratie von ihrer Logik her ein Kürzel für den demokratischen Rechtsstaat und in diesem Sinne „liberale“ Demokratie. Diese Konzeption, bezeichnet als *embedded democracy* mit den skizzierten fünf „Teilregimen“, liegt auch den folgenden Ausführungen zugrunde.

Eine intakte Staatlichkeit, das heißt ein nach außen souveräner und funktionsfähiger Territorialstaat, ist ihrerseits als zentrale Funktionsbedingung einer solchen Demokratie anzusehen (Habermas 1998: 96ff.; Linz/Stepan 1996: 16ff.). Sie ist deshalb von grundlegender Bedeutung, weil der Staat die Grundeinheit darstellt, auf die sich die demokratische Qualität eines politischen Regimes bezieht (Dahl 1989: 207). Wo die Herrschaftsstruktur als solche nicht durchgängig und institutionell gesichert ist, kann Demokratie nicht oder nur partiell bestehen. Dies gilt in besonderem Maße für die so genannten *failed states* und für Bürgerkriegsländer wie Kolumbien, in denen das staatliche Gewaltmonopol nicht mehr existiert oder von konkurrierenden Gruppierungen erfolgreich angefochten wird. Weiter verbreitet ist allerdings das Phänomen der partiell ausgehöhlten Staatlichkeit in Ländern, in denen die Regierung Recht und Gesetz nicht in allen Landesteilen oder gegenüber allen Bevölkerungsgruppen durchsetzen kann. Hierzu gehört auch die unzureichende Funktionalität und Kontrolle des Staatsapparates sowie insbesondere die Kapitulation vor organisierter Kriminalität.

Die Analyse der Konsolidierung der Demokratie orientiert sich im Wesentlichen am Konzept der demokratischen Konsolidierung von Merkel (Merkel 2006), das auch die Grundlage für die Kriterien der demokratischen Stabilität im *Bertelsmann Transformation Index* bildet (Thiery 2006b). Merkels vier Ebenen der Konsolidierung wurden dabei in insgesamt sechs Bewertungskriterien umgesetzt, von denen zwei nachfolgend zum Kriterium der institutionellen Stabilität zusammengefasst werden. Der Kerngedanke dieser Konzeption besteht im Wesentlichen darin, dass für die Festigung neuer Demokratien Unterstützungsleistungen in drei unterschiedlichen Dimensionen notwendig sind. Erstens müssen die demokratischen Institutionen sowohl seitens der politischen Akteure fraglos akzeptiert werden als auch ohne grundlegende Reibungsverluste zusammenspielen (unten zusammen bewertet als institutionelle Stabilität). Zweitens müssen die demokratischen Institutionen in soziopolitische Strukturen eingebettet werden, die den notwendigen Austausch zwischen Gesellschaft und politischem System leisten, d.h. ein funktionsfähiges Parteiensystem sowie ein relativ balanciertes System der Interessengruppen. Drittens schließlich geht es auch um die normative und habituelle Verankerung der Demokratie in der gesamten Gesellschaft, ausgedrückt zum einen

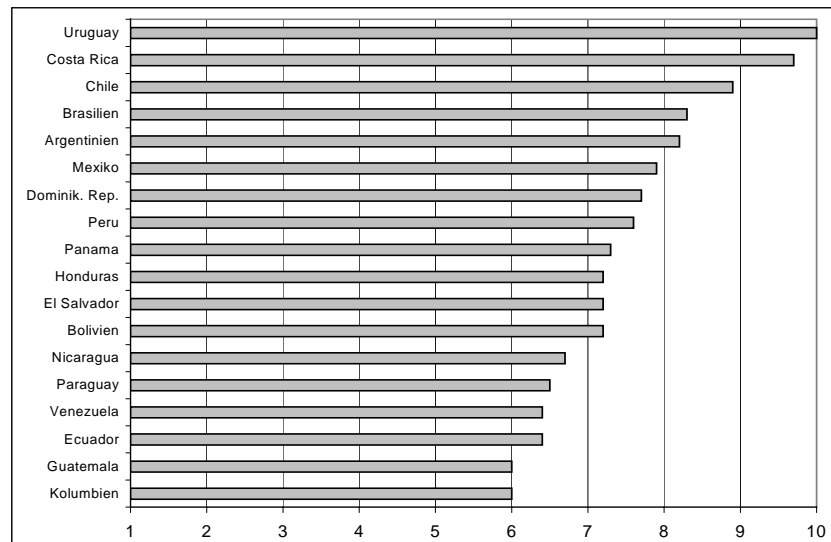
in der Akzeptanz demokratischer Normen und Verfahren, zum anderen in der Existenz einer vitalen Zivilgesellschaft und Zivilkultur, die beide eine Demokratie erst robust machen. Insgesamt erlauben diese Kriterien eine differenzierte Bewertung von Demokratie und demokratischer Stabilität.

2. Das Panorama der Demokratien Lateinamerikas: Erfolge und Defizite

Sowohl gemessen am Konzept der *embedded democracy* als auch im Hinblick auf die Konsolidierung zeigt das statistische Profil der lateinamerikanischen Demokratien eine Dreiteilung, die in etwa – aber nicht genau – der regionalen Gliederung in Cono Sur/Brasilien, Andenländer und Zentralamerika entspricht. Neben einer kleinen Gruppe funktionierender Demokratien gibt es sechs defekte Demokratien, denen für die kommenden Jahre positive Entwicklungschancen eingeräumt werden können, aber auch neun weitere defekte Demokratien – immerhin die Hälfte der Länder – in denen Stagnation oder gar größere Turbulenzen zu erwarten sind.

2.1 Die Minimalbedingungen der Demokratie

Die Bewertung der Demokratien an Hand der Indikatoren der *embedded democracy* zeigt, dass streng genommen nur Uruguay und Costa Rica die Minimalkriterien der Demokratie erfüllen. Chile ist nach der Verfassungsreform im Jahr 2005, mit der die autoritären Enklaven eliminiert wurden, mittlerweile ebenso nicht mehr als defekte Demokratie zu bezeichnen. Umstritten ist allerdings nach wie vor, inwiefern das unter Pinochet etablierte Wahlsystem als autoritäres Relikt zu gelten hat. Denn obwohl es über die vergangenen 15 Jahre hinweg deutlich das rechte politische Lager im Kampf um politische Mandate begünstigte, sorgte es auch für eine gewisse politische Stabilität und nicht zuletzt für die Etablierung einer Verhandlungsdemokratie. Zudem bietet es auch für die regierende Mitte-Links-Koalition Anreize, die für Mehrheitswahlsysteme typischen Beschränkungen des politischen Wettbewerbs zu akzeptieren. Allerdings zeigt die jüngere politische Diskussion in Chile, dass die Regierungskoalition eher eine Aufweichung des binominalen Wahlsystems und damit den definitiven Bruch mit der Pinochet-Ära bevorzugt.

Graphik 1: Demokratieniveau in Lateinamerika

Die Säulen geben für jedes Land den Mittelwert aus fünf Demokratie-Kriterien, die den Teilregimen der *embedded democracy* entsprechen; die Indikatoren des *Bertelsmann Transformation Index 2006* wurden hierfür neu gruppiert bzw. aggregiert. Die Skala reicht von 1 (nicht gegeben) bis 10 (vollständig erfüllt).

Anders als diese drei Länder sind die übrigen Staaten deutlich als defekte Demokratien zu bezeichnen. Sie erfüllen die als Minimalanforderungen konzipierten Demokratie-kriterien nicht, wenngleich auch unter ihnen noch deutliche Performanzunterschiede zu konstatieren sind. Betrachtet man die aggregierten Demokratiewerte, so ist ein deutlicher Unterschied zwischen Brasilien und Argentinien einerseits, sowie Guatemala und Kolumbien andererseits zu erkennen. Nicht von ungefähr handelt es sich bei diesen beiden Schlusslichtern um Staaten, in denen die Demokratie unter dem anhaltenden beziehungsweise einem noch nicht verarbeiteten Bürgerkrieg zu leiden hat. Auch für Nicaragua, Paraguay, Venezuela und Ecuador wurden Demokratiewerte ermittelt, die einen weit unterdurchschnittlichen Grad der Verwirklichung demokratischer Rechte anzeigen. Interessant ist in diesen vier Fällen die unterschiedliche Bewegungsrichtung: Während in Nicaragua die Demokratieentwicklung stagniert, ist die Tendenz in Ecuador und Venezuela in den letzten Jahren regressiv. Lediglich

Paraguay konnte unter der Regierung Duarte einen Aufwärtstrend verzeichnen. Zusammen mit El Salvador und Brasilien weicht Paraguay damit von dem Trend ab, der die übrigen defekten Demokratien kennzeichnet: In ihnen sind die demokratischen wie die staatlichen Institutionen insgesamt labil geblieben oder gerieten in den vergangenen Jahren zunehmend unter sozialen und politischen Druck.

Die großen Drei – Brasilien, Argentinien, Mexiko – konnten sich insgesamt an der Spitze der defekten Demokratien etablieren. Während sich in Brasilien die zögerliche Festigung der demokratischen Institutionen während der Regierung Cardoso zunächst auch unter der Regierung “Lula” fortsetzte, scheint die Entwicklung in Argentinien und Mexiko zu stagnieren. So hat Argentinien zwar unter den Regierungen Duhalde und Kirchner die akute Staatskrise vorerst gemeistert, doch ist die notwendige Neugründung der Institutionen ausgeblieben. Wie unten genauer erläutert wird, wurde die Krise nicht dazu genutzt, die endemische politische Krankheit Argentiniens – nämlich die politischen Institutionen zum Spielball parteipolitischer Machtspiele zu machen und dadurch chronisch auszuhöhlen – zu beenden. In Mexiko ist es der Regierung von Vicente Fox nicht gelungen, die Zerfallstendenzen des klientelistischen PRI-Staates aufzuhalten. Zwar sind die zentralen Institutionen des demokratischen politischen Wettbewerbs – Wahlbehörden, Parlament, Gewaltenteilung – ziemlich robust, doch hat sich die von Ilan Bizberg (1999) als Fragmentierung bzw. Feudalisierung des Staatsapparates bezeichnete Tendenz fortgesetzt. In der Folge zeichnet sich in Mexiko eine zunehmende Aushöhlung des staatlichen Gewaltmonopols von innen heraus ab, die die Garantiefunktion des Staates für politische und bürgerliche Freiheitsrechte unterminiert (Thiery 2006a).

Diese eher allgemeine Charakterisierung der aggregierten Demokratiewerte lässt sich analytisch genauer fassen, wenn man den Blick auf die einzelnen Teilregime der *embedded democracy* richtet. Er zeigt für Lateinamerikas defekte Demokratien ein deutlich erkennbares Demokratiemuster, das Stärken und Schwächen in charakteristischer Weise kombiniert. Die Stärken der Demokratien liegen eindeutig im Bereich der Wahlen und der politischen Freiheitsrechte – also jenen Regimeelementen, die Robert Dahl als Polyarchie bezeichnete. Den höchsten Teilregimewert erreicht das Wahlregime – Abhaltung freier und fairer Wahlen – das heißt, dass das Kernelement demokrati-

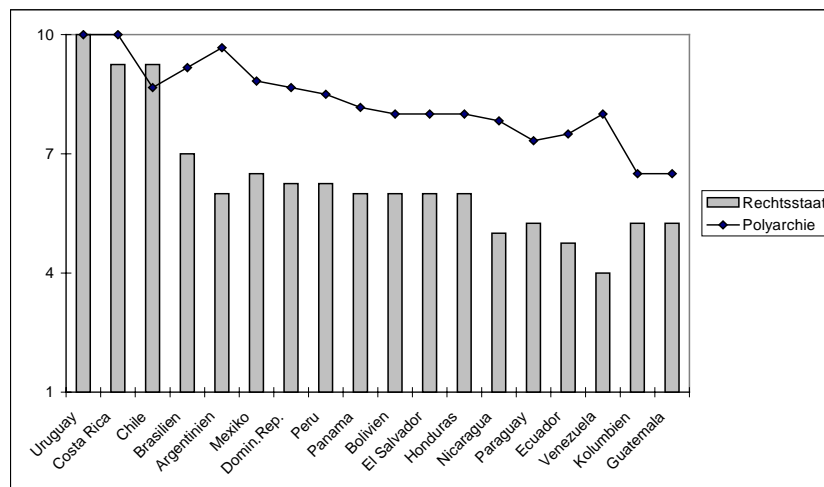
scher Regime in Lateinamerika nahezu komplett verwirklicht ist. Auch die weiteren politischen Freiheitsrechte können weitgehend als gesichert angesehen werden, wenngleich die Verwirklichung der Meinungs- und Pressefreiheit (7,42) der Entfaltung der Assoziations- und Versammlungsfreiheit (8,37) deutlich hinterherhinkt. Komplettiert wird die Polyarchie durch den relativ hohen Wert für die "effektive Regierungsgewalt". Für Lateinamerika bedeutet das, dass bis auf wenige Ausnahmen das Militär weitgehend der zivilen Kontrolle untersteht. Für einen Kontinent mit langer Militärputsch-Tradition stellt dies ebenso eine überaus positive Entwicklung dar.

Die Schwächen der lateinamerikanischen Demokratien liegen demgegenüber ohne Zweifel im Bereich des Rechtsstaates: Seine beiden Dimensionen, die Geltung der bürgerlichen Freiheitsrechte und die *horizontal accountability*, sind in Lateinamerika nur unzureichend verwirklicht. Im lateinamerikanischen Durchschnitt liegt der Wert für Rechtsstaatlichkeit mit 6,33 deutlich unter dem Sollwert, bei den defekten Demokratien liegt er mit 5,7 noch deutlich darunter und erreicht damit gerade noch die Mitte der Bewertungsskala. Wie Graphik 2 zeigt, existiert mit Ausnahme von Uruguay, Costa Rica und Chile somit eine deutliche Performanzlücke zwischen den Polyarchieelementen und den Rechtsstaatskomponenten.² Dies bedeutet, dass die politische Macht zwar weitgehend gemäß demokratischer Spielregeln generiert wird, ihre Kontrolle jedoch weder zwischen den Staatsgewalten noch im Hinblick auf die elementaren Rechte der Bürgerinnen und Bürger funktioniert. Diese Entkoppelung der demokratisch legitimierten politischen Macht von den institutionellen Sicherungen gegen ihren Missbrauch hat sich in allen defekten Demokratien Lateinamerikas so weit etabliert, dass sie nicht mehr nur als vorübergehendes Phänomen bezeichnet werden kann. Vielmehr hat sich dieses Missverhältnis zu einer Art Gleichgewichtszustand entwickelt, der in der Regel von den maßgeblichen politischen Akteuren als informelle Spielregel akzeptiert wird. Auch in Venezuela und Bolivien, wo die etablierten Ordnungen aus unterschiedlichen Gründen zusammen-

2 Chile ist das einzige Land, in dem die Polyarchiewerte die Rechtsstaatswerte unterschreiten. Grund hierfür ist die deutlich niedrige Bewertung des Wahlregimes auch im *Bertelsmann Transformation Index* 2006, in die die Verfassungsreformen noch nicht eingeflossen waren.

gebrochen sind, hat sich an diesem Missverhältnis wenig geändert – im Gegenteil.

Graphik 2: Die Lücke zwischen “Polyarchie” und Rechtsstaat



Die Säulen geben für jedes Land den Mittelwert der neu aggregierten Rechtsstaatskriterien im Status-Index des *BTI 2006* an; die Punkte repräsentieren jeweils den Mittelwert der Polyarchiekriterien.

Quelle: Bertelsmann Transformation Index 2006.

Wie das Länderprofil in Graphik 2 zeigt, ist die Lücke zwischen Polyarchie und Rechtsstaat neben Ecuador besonders deutlich in Argentinien, Venezuela und Nicaragua. Diese drei Länder verdeutlichen auch die unterschiedlichen Erscheinungsformen der defekten Rechtsstaatlichkeit in Lateinamerika. In Argentinien haben sich die Hoffnungen nicht erfüllt, dass die seit der Ära Menem stark beschädigte Gewaltenteilung unter dem seit 2003 regierenden Präsidenten Kirchner reformiert werden könnte. Weder die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative noch das Verhältnis zur Justiz konnten auf eine neue institutionelle Grundlagen gestellt werden. Stattdessen hat Kirchner das problematische Regieren per Dekret, für das Menem notorisch bekannt wurde, noch weiter gesteigert. Unter dem Vorwand der angeblich nach wie vor bestehenden Krisensituation hat sich Kirchner dadurch Regierungsvollmachten gesichert, die die Legislative nahezu funktionslos machen und die parlamentarische Kontrolle weitgehend

außer Kraft setzen. Damit trägt auch Kirchner zur fortgesetzten Schwäche des demokratischen Institutionengefüges bei.

Kennzeichnend für die weitgehende Akzeptanz dieses delegativen Regierens seitens der politischen Klasse Argentiniens ist die Tatsache, dass die Verfassungswidrigkeit der Dekretpraxis kaum diskutiert wird. Denn auch mehr als zehn Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung existiert jene Zweikammerkommission nicht, die zur Überprüfung der Dekretpraxis nach Artikel 99.3 der Verfassung vorgesehen ist (Thiery 2006a). Zwar segnete der alte Oberste Gerichtshof diesen Zustand ab, doch bedeutet dies lediglich, dass das Regieren am Rande der Verfassung den richterlichen Segen besitzt. Das Bild dieser delegativen Demokratie wird vervollständigt durch die nach wie vor prekäre Unabhängigkeit der Justiz. Zwar wurden einige Richter am Obersten Gerichtshof ersetzt, doch hat dieser dadurch noch immer nicht die wünschenswerte Unabhängigkeit erlangt. Auch das im Februar 2006 durch das Parlament gepeitschte Gesetz über den Justizrat zeigt letztlich das Bestreben der Exekutive, weitgehende Einflussmöglichkeiten auf die Justiz zu erhalten. Der Grund hierfür liegt letztlich in der unveränderten Haltung der politischen Klasse Argentiniens, die effektive konstitutionelle Bindungen eher als lästig für das politische Geschäft ansieht und von schwachen politischen und rechtlichen Kontrollinstanzen profitiert (ebd.).

Noch weitaus prekärer hat sich die Rechtsstaatlichkeit in Venezuela entwickelt, wo die Machtkonzentration in der Exekutive Ausmaße erreicht hat wie im Peru der neunziger Jahre, als das politische Regime unter Präsident Fujimori sukzessive immer autoritärere Züge annahm. Seit seiner ersten Wahl zum Präsidenten im Jahr 1998 hat Hugo Chávez jede sich bietende Gelegenheit genutzt, sich sowohl *de facto* als auch *per constitutionem* jeglicher institutioneller Kontrolle zu entledigen und seinen Entscheidungsradius auszuweiten (Muno/Thiery 2002). Schon die Verfassungsgebende Versammlung schaltete den gewählten Kongress und die Judikative („Justiznotstand“) aus. Die neue Verfassung verlängerte das Mandat des Präsidenten von fünf auf sechs Jahre und erlaubt die einmalige, unmittelbare Wiederwahl. Der Senat wurde abgeschafft, der Kongress also auf eine Kammer (Nationalversammlung) reduziert und somit ein potentieller Vetospieler ausgeschaltet. Die auf Chávez zugeschnittene Verfassung stärkte in erheblichem Maße die Kompetenzen des Präsidenten, insbesondere das

Recht, die Nationalversammlung aufzulösen und Neuwahlen anzusetzen, was die Machtbalance weiter verschob (Bodemer/Nolte 1999). Die Machtfülle von Chávez basierte allerdings mehr noch darauf, dass es kein staatliches Organ mehr gibt, das nicht von seinen Anhängern kontrolliert wird (Oberster Gerichtshof, Ombudsmann, Generalstaatsanwalt, nicht zuletzt auch die nationale Wahlbehörde). Dies hat sich nach den Parlamentswahlen 2005 noch weiter verstärkt. Die Veränderungen seit dem Amtsantritt von Chávez muten wie eine grundlegende Umwälzung an, auch weil es sich um einen linkspopulistischen *caudillo* handelt, der die etablierte Ordnung und deren Träger bekämpft. Dennoch besteht auch ein sehr hohes Maß an Kontinuität, wenn man die letzten Jahre aus dem Blickwinkel einer funktionierenden Demokratie betrachtet (Burchardt 2004). Der Typus der defekten Demokratie hat sich letztlich nur graduell gewandelt, wenngleich die Defekte nun stärker ausgeprägt und z.T. konstitutionell verankert sind. Weder die ökonomischen und schon gar nicht die defizitären politischen Muster wurden realiter durchbrochen (Zimmerling 2004).

Einen anderen für Lateinamerika typischen Fall anti-rechtsstaatlicher Dynamik stellt Nicaragua dar. Der desolate Zustand des gesamten demokratischen Institutionengefüges betrifft in besonderem Maße das Zusammenspiel zwischen Exekutive und Legislative sowie das Funktionieren der Justiz (Torres-Rivas 2001; Krennerich 2003). Hintergrund dieser Konsolidierungsprobleme ist die starke politische Polarisierung des Landes, die die Institutionen mehr zum Spielball der machtpolitischen Interessen werden ließen, als dass sie in eigener normativer Qualität das demokratische Spiel prägten. Schon unter Präsidentin Chamorro prägten anhaltende Konflikte mit dem Parlament sowie erhebliche Regierbarkeitsprobleme die politische Entwicklung (Bendel 1997: 224ff.). Unter ihrem Nachfolger Alemán untergruben dessen autokratisch-populistischer Regierungsstil, die ausufernde Korruption und Machtabspraken mit den Sandinisten die Gewaltenteilung und die staatlichen Institutionen weiter (Nuzzi O'Shaughnessy/Dodson 1999: 124ff.). Charakteristisch dafür war der "obskure Pakt" zwischen Alemán und Sandinistenführer Ortega. Ihre nachfolgend per Verfassung abgesegneten Absprachen zur personellen Aufstockung von Rechnungshof, Oberster Wahlbehörde und Oberstem Gerichtshof dienten dazu, den Einfluss beider Parteien in diesen staatlichen Schlüsselinstitutionen zu sichern. Zusätzlich verschafften sich die bei-

den *caudillos* garantierte Parlamentssitze – sowohl zur Absicherung von Positionen und Pfründen als auch zum Schutz vor strafrechtlicher Verfolgung *qua* parlamentarischer Immunität (Torres-Rivas 2001: 114).

Wenig überraschend stellt massive politische Korruption ein weiteres Problem für das Funktionieren der demokratischen Institutionen dar (Dávila 2000). So war das erste Jahr der ebenfalls liberalen Regierung Bolaños (seit Januar 2002) geprägt durch eine Antikorruptionskampagne gegen Alemán, der jedoch inzwischen im Parlament eine Hausmacht aufgebaut hatte. Im Laufe der strafrechtlichen Ermittlungen des Jahres 2002 wurde deutlich, dass die Regierung Alemán ein weit gespanntes Korruptionsnetzwerk errichtet und einen regelrechten “Beutezug” durch staatliche und halbstaatliche Unternehmen und Institutionen unternommen hatte. Zudem legte der Machtkampf zwischen dem alten und dem neuen Präsidenten zeitweise das Parlament lahm, Bolaños büßte seine Parlamentsmehrheit ein und war im Parlament auf die stets unsichere Unterstützung der Sandinisten angewiesen. Nur unter internationaler Vermittlung konnte im Jahr 2005 ein offener Konflikt zwischen dem Präsidenten und dem Parlament verhindert werden. Schließlich belastet noch immer die mangelnde Funktionsfähigkeit der Justiz eine Stabilisierung der demokratischen Institutionen. Neben den “typischen” lateinamerikanischen Defekten mangelnder Rechtstradition und Professionalität ist die nicaraguanische Justiz noch immer zu weiten Teilen von Parteigängern der Sandinisten durchsetzt. Parteipolitische Konflikte werden so wiederholt in die Justiz hineingetragen. Die Ansätze zu notwendigen Reformen, wie sie in den letzten Jahren initiiert wurden, litten so unter der permanenten Politisierung und führten zu weiteren heftigen Konflikten (Krennerich 2003).

Diese drei Fallbeispiele weisen auch darauf hin, dass die teils desolate Lage des Rechtsstaates in Lateinamerika unterschiedliche Akzentuierungen aufweist. Wie Tabelle 1 zeigt, ergeben sich im Durchschnitt Lateinamerikas ähnliche Bewertungen für die beiden Komponenten des Rechtsstaates (bürgerliche Freiheitsrechte und horizontale Verantwortlichkeit). Die niedrigen Werte weisen für beide Bereiche auf ernsthafte Performanzprobleme hin. Allerdings variieren trotz insgesamt geringer Unterschiede die Defektprofile zwischen den Ländern. So ist nur in vier defekten Demokratien (Venezuela, Argentinien, Bolivien und Kolumbien) die Bewertung für die bürgerlichen Freiheitsrechte höher als für die horizontale Verantwortlichkeit.

tinien, Ecuador und Paraguay) die horizontale Verantwortlichkeit schwächer ausgeprägt als die bürgerlichen Freiheitsrechte.

Tabelle 1: Profil der Rechtsstaatlichkeit

	Bürgerliche Freiheitsrechte			<i>horizontal accountability</i>		
	Funktionsfähige Justiz	Individuelle Grundrechte	Gesamt	Gewaltenteilung	Politische Korruption	Gesamt
Uruguay	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00
Costa Rica	9,00	10,00	9,50	10,00	8,00	9,00
Chile	9,00	9,00	9,00	10,00	9,00	9,50
Brasilien	6,00	7,00	6,50	9,00	6,00	7,50
Argentinien	6,00	7,00	6,50	6,00	5,00	5,50
Mexiko	6,00	6,00	6,00	9,00	5,00	7,00
Dom. Rep.	6,00	6,00	6,00	8,00	5,00	6,50
Peru	6,00	6,00	6,00	7,00	6,00	6,50
Panama	5,00	7,00	6,00	8,00	4,00	6,00
Bolivien	6,00	6,00	6,00	7,00	5,00	6,00
El Salvador	6,00	5,00	5,50	7,00	6,00	6,50
Honduras	5,00	6,00	5,50	8,00	5,00	6,50
Nicaragua	4,00	6,00	5,00	6,00	4,00	5,00
Paraguay	5,00	6,00	5,50	8,00	2,00	5,00
Ecuador	4,00	6,00	5,00	5,00	4,00	4,50
Venezuela	4,00	6,00	5,00	3,00	3,00	3,00
Kolumbien	6,00	4,00	5,00	6,00	5,00	5,50
Guatemala	5,00	5,00	5,00	6,00	5,00	5,50
<i>Lateinamerika</i>	6,00	6,56	6,28	7,39	5,39	6,39

Die Tabelle zeigt die Einzelwerte für die Rechtsstaatskomponenten bzw. die jeweiligen Mittelwerte (gesamt); fett gedruckt sind Bewertungen unterhalb 7, was einer deutlich eingeschränkten Funktionalität entspricht.

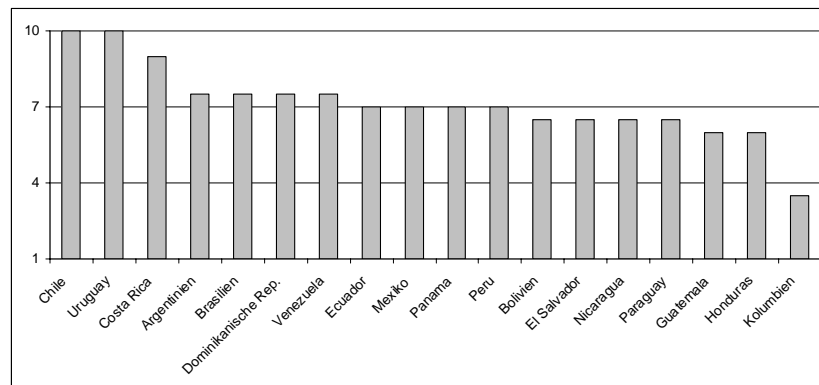
Quelle: Bertelsmann Transformation Index 2006.

Wie der Blick auf die Einzelindikatoren zeigt, sind es vor allem zwei Schwachpunkte, die innerhalb des mäßigen Performanzprofils deutlich hervorstechen: zum einen die mangelnde Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der Justiz, die für eine Ungleichverteilung der bürgerlichen Freiheitsrechte sorgt; und zum andern – wie an Nicaragua bei-

spielhaft verdeutlicht – das Ausmaß der politischen Korruption bzw. des Amtsmissbrauchs seitens der Amtsträger. Bemerkenswerterweise verdeckt bei der *horizontal accountability* der Teilregime-Mittelwert die große Differenz zwischen den beiden Einzelkriterien. Denn Gewaltenteilung – im Wesentlichen Kontrolle der Exekutive durch Legislative und Gerichtsbarkeit im Hinblick auf den Gesetzgebungsprozess – funktioniert relativ besser als befürchtet, sowohl im historischen Vergleich als auch im Vergleich zur Korruption. Dies ist ein durchaus erstaunlicher Befund, denn das “delegative Syndrom”, das O’Donnell zu Beginn der neunziger Jahre ausmachte (O’Donnell 1994), hat sich nur in der Minderheit der Länder festgesetzt. Dies mag zwar eine Momentaufnahme sein, doch für Brasilien – nach der Ära Collor – und Peru nach Fujimori waren hier in den letzten Jahren durchaus Lernprozesse festzustellen. Lediglich in sechs Ländern ist die Gewaltenteilung als eingeschränkt anzusehen, die insbesondere in Venezuela – vor allem nach den Parlamentswahlen im Dezember 2005 – als nicht mehr existent anzusehen ist.

2.2 Defizite der Staatlichkeit

Verstärkt werden diese Tendenzen durch die Defizite der Staatlichkeit, die sich in den meisten Ländern Lateinamerikas zu einem grundlegenden Hindernis der demokratischen (wie auch der marktwirtschaftlichen) Transformation entwickelt haben. Lediglich in Chile, Uruguay, Costa Rica und mit leichten Abstrichen auch in der Dominikanischen Republik ist das grundlegende Element der *stateness*, nämlich das staatliche Gewaltmonopol, hinreichend gesichert, am wenigsten hingegen in Kolumbien. Grundlegende Anfechtungen des staatlichen Gewaltmonopols durch Guerilla und Bürgerkrieg sind gegenwärtig nur noch in diesem Bürgerkriegsland festzustellen, nachdem der Friedensprozess in Zentralamerika zwar nicht zur Versöhnung, aber doch zur Befriedung der ehemaligen Bürgerkriegsländer geführt hat.

Graphik 3: Staatlichkeit in Lateinamerika

Die Säulen geben für jedes Land den Mittelwert aus “Gewährleistung des staatlichen Gewaltmonopols” und “Reichweite grundlegender staatlicher Verwaltung” im Status-Index des *Bertelsmann Transformation Index 2006* an.

In den übrigen 14 Ländern – die hier allesamt Werte zwischen 6 und 8 erzielen – hat sich die auch früher schon geminderte Reichweite des Staates in den vergangenen 20 Jahren zu einem neuen Syndrom formiert, das einer “Privatisierung” des staatlichen Gewaltmonopols gleichkommt und von dem mangelnden staatlichen Schutz unterprivilegierter Schichten, der Durchsetzung des Staatsapparates mit Elementen des organisierten Verbrechens und auch der ungeminderten Ausbreitung der Drogenmafia geprägt ist. Hinzu kommt die fortgesetzte Schwäche der staatlichen Verwaltungsstrukturen, die neben den genannten Gründen auch aus mangelnder Professionalität und verbreitem Klientelismus herrührt. Graphik 3 bildet den Zustand der Staatlichkeit in Lateinamerika als Kompositum aus Reichweite des staatlichen Gewaltmonopols und der Durchdringung des Landes mit einer grundlegenden staatlichen Verwaltungsstruktur, die im kontinentalen Durchschnitt noch leicht schwächer bewertet wurde, ab.

Paradigmatisch für diese Entwicklung ist in den letzten Jahren Mexiko geworden, wo Polizei, Militär, Staatsanwaltschaft und Justiz derart vom organisierten Verbrechen durchdrungen sind, dass der Unterschied zwischen Gesetzeshütern und Gesetzesbrechern für die Bevölkerung oft kaum ersichtlich ist – mit negativen Auswirkungen auch für Qualität und Ansehen des Rechtsstaates (Thiery 2006a).

Zwar ist das Land nicht mit einer grundlegenden Krise des staatlichen Gewaltmonopols konfrontiert, doch ist die Reichweite des Staates teils stark begrenzt. Die Liste der Defizite reicht von Drogenhandel und -mafia, der "Feudalisierung" der früher beim Präsidenten konzentrierten Macht insbesondere auf lokaler Ebene (Kaziken), verschiedenen Guerillagruppen bis hin zu Drogen-, Waffen- und Menschensmuggel. Diese Missstände betreffen sowohl die aktive Rolle einzelner staatlicher Akteure bei Rechtsverletzungen als auch die passive Duldung der von Dritten begangenen Übergriffe und nicht zuletzt die oft geringe Bereitschaft der Rechtsgewährung seitens der Justiz. Willkürliche Verhaftungen, Folter, Tötungsdelikte, mafiöse Strukturen bzw. Verbindungen zum organisierten Verbrechen stellen endemische Probleme dar, die nicht selten von übergeordneten Behörden gedeckt oder gar instruiert werden. Die Aufsicht funktioniert mehr als mangelhaft, so dass in der Regel kaum strafrechtliche Konsequenzen drohen (López Portillo 2000). Hinzu kommen der geringe staatliche und rechtliche Schutz gegen alltägliche und organisierte Gewalt, Kriminalität, organisierte Entführungen etc. Die Justiz ist wie in vielen anderen Ländern Lateinamerikas nicht nur überlastet, ineffizient und – im rechtsstaatlichen Sinne – unprofessionell, sondern auch manipulierbar. Insbesondere in einigen städtischen Zonen sowie in ländlichen Gebieten, wo zudem Paramilitärs und Guerillas operieren, versagen rechtsstaatliche Mechanismen völlig (Salinas Torre 2000). Die Kehrseite dieser Medaille einer insgesamt mangelnden (Rechts-)Staatlichkeit ist die Veralltäglichsung von Gewalt und Rechtsanmaßung bis hin zur Selbstjustiz.

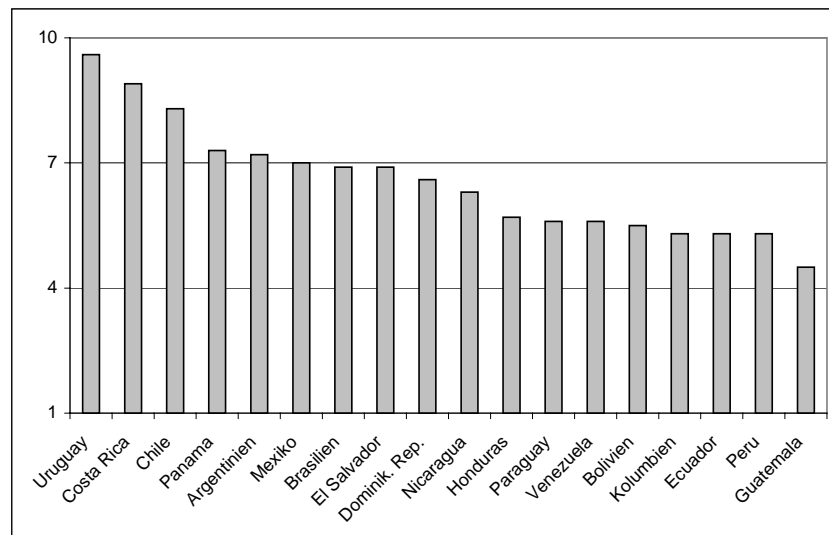
2.3 Stabilität und Konsolidierung

Die mangelhafte Verwirklichung demokratischer Rechte beziehungsweise die Verkrüppelung zentraler demokratischer Institutionen, von denen vor allem die sozialen und politischen Eliten profitieren, sind zwar nicht der einzige, aber dennoch ein gewichtiger Faktor für die bislang geringe Stabilität und Konsolidierung der meisten lateinamerikanischen Demokratien. Denn das Auseinanderklaffen von Machtarroganz der Eliten und Machtlosigkeit weiter Teile der Bevölkerung widerspricht nicht nur dem demokratischen Kerngedanken der Selbstregierung, sondern trägt latent auch den Keim realer gesellschaftlicher

und politischer Konflikte in sich. Ob oder wann diese aufbrechen, hängt von den jeweiligen nationalen Konstellationen ab. Sozioökonomische Krisen oder Fehlentwicklungen bieten hierbei nur die Folie oder den Auslöser für politische Entwicklungen, die wesentlich auch von der Beschaffenheit der Akteurslandschaft abhängen.

Die Kriterien der demokratischen Konsolidierung – die anders als die Kriterien der *embedded democracy* nicht als Minimalkriterien konzipiert sind – werden in Lateinamerika nur von Uruguay, Costa Rica und zunehmend auch Chile erfüllt. Wie bei allen Aussagen zur Konsolidierung gilt, dass diese nicht als unumkehrbarer Prozess anzusehen ist. So warnt etwa Lehoucq (2005) angesichts der Turbulenzen des Parteiensystems in Costa Rica vor der möglichen “Implosion” einer Demokratie, die als die stabilste in Lateinamerika galt. Der Wert von 8 für die Funktionalität des Parteiensystems in Costa Rica ist zwar hoch im lateinamerikanischen Vergleich, aber in der Tat ist in den letzten Jahren ein starker Wandel des Parteiensystems unverkennbar. So ist bei den letzten Wahlen im Februar 2006 mit dem christlich-sozialen *Partido Unidad Social Cristiana* (PUSC) eine der beiden Parteien, die das vormals stabile Zweiparteiensystem bildeten, nahezu in der Bedeutungslosigkeit versunken. Dennoch ist Costa Rica nach wie vor zu den drei stabilen Demokratien Lateinamerikas zu zählen.

Eine zweite Gruppe bilden jene sechs Länder, die ebenso über dem Durchschnittswert (6,54) der demokratischen Stabilität in Lateinamerika liegen; in ihr finden sich neben Panama, El Salvador und der Dominikanischen Republik auch die drei “Ankerstaaten” Argentinien, Mexiko und Brasilien. Diese Länder zeichnen sich – mit Ausnahme der Dominikanischen Republik – durch eine relativ solide Stabilität der demokratischen Institutionen aus, d.h. die relevanten politischen Akteure akzeptieren sie nicht nur in hinreichendem Maße, sondern die Institutionen selbst funktionieren einigermaßen leidlich in dem Sinne, wie es sich für einen demokratischen politischen Prozess gehört. Dies gilt trotz der oben geäußerten Kritik gegenwärtig auch für Argentinien, wenngleich hier natürlich eine gewisse Portion Misstrauen angebracht ist: Die Regierung Kirchner profitiert bis dato von den sicheren Mehrheitsverhältnissen und dem geschickten Regierungsstil des Präsidenten, wenngleich sich dieser gegenüber dem Eigenwert stabiler Institutionen eher ambivalent verhält; es handelt sich möglicherweise also um eine Scheinstabilität, die nicht von Dauer ist.

Graphik 4: Konsolidierungsgrad der Demokratien Lateinamerikas

Die Säulen geben für jedes Land den Mittelwert aus den Bewertungen für die demokratische Konsolidierung im Status-Index des *Bertelsmann Transformation Index 2006* an (siehe Tab. 2).

Die übrigen neun Länder bilden die dritte Gruppe jener Demokratien, die als Kandidaten für turbulente Regimeentwicklungen in den kommenden Jahren angesehen werden müssen. In ihnen überwiegt deutlich die Instrumentalisierung der demokratischen Institutionen für partikulare Interessen, die in einigen Ländern zudem unter starken gesellschaftlichen Druck geraten sind. Einen Sonderfall stellt hier Kolumbien aufgrund des anhaltenden Bürgerkrieges dar. Als weitere zentrale Schwachstelle für die Stabilität dieser Demokratien haben sich in den letzten Jahren die Schwäche der Zivilgesellschaften sowie die labilen Vermittlungsstrukturen zwischen Gesellschaft und Staat (d.h. Interessengruppen und Parteiensysteme) herausgeschält. Die Parteiensysteme sind insbesondere in den Andenländern und Guatemala als wenig funktional für die demokratische Stabilität anzusehen, da sie von hoher Fragmentierung und/oder großer Volatilität geprägt sind. Vor allem in Peru, Bolivien, Venezuela und Ecuador sind sie nach den Erschütterungen der letzten Jahre wenig gefestigt und insbesondere nicht in der Lage, einen kontinuierlichen Meinungs- und Willensbil-

dungsprozess aufrecht zu erhalten. Letzteres gilt für die meisten Parteiensysteme Lateinamerikas – ganz abgesehen davon, dass sie zumeist von klientelistischen Mustern durchzogen sind, es zumeist an innerparteilicher Demokratie vermissen lassen und insgesamt eher personalistisch denn programmatisch ausgerichtet sind.

Tabelle 2: Einzeldaten der demokratischen Konsolidierung

	Institutionen-stabilität	Parteien-system	Inter-essen-gruppen	Demo-kratie-akzeptanz	Zivil-gesell-schaft	Stabi-lität gesamt
Uruguay	10,00	9,00	10,00	10,00	9,00	9,60
Costa Rica	9,50	8,00	8,00	10,00	9,00	8,90
Chile	9,50	9,00	8,00	8,00	7,00	8,30
Panama	8,50	7,00	7,00	8,00	6,00	7,30
Argentinien	8,00	7,00	7,00	8,00	6,00	7,20
Mexiko	8,00	8,00	7,00	7,00	5,00	7,00
Brasilien	8,50	6,00	7,00	6,00	7,00	6,90
El Salvador	8,50	7,00	6,00	7,00	6,00	6,90
Dom. Rep.	7,00	7,00	6,00	8,00	5,00	6,60
Nicaragua	6,50	7,00	6,00	7,00	5,00	6,30
Honduras	7,50	7,00	4,00	6,00	4,00	5,70
Paraguay	7,00	7,00	5,00	4,00	5,00	5,60
Venezuela	5,00	4,00	5,00	9,00	5,00	5,60
Bolivien	6,50	5,00	6,00	5,00	5,00	5,50
Kolumbien	6,50	5,00	6,00	5,00	4,00	5,30
Ecuador	5,50	5,00	7,00	4,00	5,00	5,30
Peru	6,50	5,00	4,00	6,00	5,00	5,30
Guatemala	5,50	4,00	5,00	4,00	4,00	4,50
<i>Lateinamerika</i>	<i>7,44</i>	6,50	6,33	6,78	5,67	6,54

Die Daten zeigen Einzelwerte für die Konsolidierungsindikatoren bzw. Mittelwerte für "institutionelle Stabilität", Gesamtstabilität und Lateinamerika. Fett gedruckt sind Bewertungen kleiner als 7, was einer eingeschränkten Funktionalität für die demokratische Stabilität entspricht.

Die geringsten Werte sind fast durchweg für die Ausprägung der Zivilgesellschaft zu erkennen. Dies sollte zwar nicht unbedingt verwundern, da diese Ebene – die Herausbildung einer Bürgerkultur (*civic culture*) sowie eine differenzierte, zur Selbstorganisation fähige Zivil-

gesellschaft – sich erst über Jahre hinweg entfalten kann. Dennoch ist festzuhalten, dass die Zivilgesellschaften a) aus systemischer Perspektive eher labil und wenig belastbar sind, b) in ihrer Heterogenität die gesellschaftlichen Segmentierungen reflektieren und c) ihnen es häufig an der politischen Mäßigung, die reife Zivilgesellschaften auszeichnet, mangelt (Merkel/Lauth 1998). Letzteres soll nun kein Plädoyer für die Mäßigung berechtigter politischer Forderungen sein, denn diese entstehen gewöhnlich nicht nur vor dem Hintergrund krasser sozialer Ungleichheit, sondern auch – wie unten argumentiert wird – angesichts starrer Machtverhältnisse. Nichtsdestotrotz droht daraus in einigen Ländern das Aufbrechen gesellschaftlicher Konflikte, die als Nullsummenspiel wahrgenommen werden und – gefördert durch die Schwäche der soziopolitischen Vermittlungsstrukturen wie auch des Staates selbst – zu Zerreißproben für das gesamte politische System führen (wie etwa in Bolivien).

Insgesamt weisen die Daten der demokratischen Konsolidierung darauf hin, dass die politischen Systeme Lateinamerikas über die demokratischen Defekte hinaus auch Funktionsstörungen im Bereich der Meinungs- und Willensbildung und damit im Hinblick auf die angemessene Berücksichtigung der Präferenzen aller Gruppen der Gesellschaft aufweisen. Dies ist zwar in vielen Demokratien der Fall, in Lateinamerika sind sie jedoch grundlegender Natur und versperren zudem den Weg zur dritten Transition.

3. Macht und Ohnmacht des “Souveräns”: Blockaden der zweiten Transition

Als Modell liberaler Demokratie verkörpert das Konzept der *embedded democracy* nicht nur ein Set von institutionellen Minimalkriterien und Indikatoren zur empirischen Analyse von Demokratien. Es versucht gleichzeitig, Demokratie als Herrschaftsgefüge abzubilden, in dem die relevanten Machtquellen neuzeitlicher Staaten sowohl “generiert” als auch begrenzt werden mit dem Ziel, die politische Freiheit des Individuums – also des eigentlichen demokratischen Souveräns – zu sichern. Hierfür stehen ihm in funktionierenden Demokratien zahlreiche Optionen kollektiven wie individuellen Handelns zur Verfügung, mit denen er Herrschaftsträger bestimmen und abwählen (kontrollieren), soziale Macht organisieren und zu politischem Einfluss

formen, kommunikative Macht erzeugen oder ganz einfach Gegenmacht initiieren kann, um seine Rechte zu schützen. Dabei kommen ihm Institutionen zu Hilfe, die die politische Macht des Staates und die soziale Macht privater Akteure begrenzen. So kann er sich z.B. auf die wechselseitige Kontrolle der Staatsgewalten verlassen, die ihn vor der Macht des Staates und politischer Willkür schützen – vorausgesetzt, der Staat und seine Institutionen funktionieren und die Strukturen der Meinungs- und Willensbildung verlieren sich nicht im Nirwana der Irrelevanz.

Funktionieren die Institutionen jedoch nicht, bedeutet dies umgekehrt, dass dieses (idealiter) austarierte Machtgefüge zuungunsten der Bürger oder eines Teils von ihnen ausgehebelt ist und stattdessen andere Akteure mit einem Überfluss an Macht ausgestattet werden. Mit anderen Worten: Entweder fehlen dem Bürger die zum Schutz seiner Machtposition notwendigen Rechte, oder andere durch "Polyarchie" konstituierten Akteure können Macht in einem Ausmaß akkumulieren, das zu Lasten der übrigen Bürger geht und letztlich illegitim ist. Zu solchen Akteuren können etwa die (gewählte) Regierung, die gesamte staatliche Verwaltung, insbesondere die Justiz, Polizei, Militär, öffentliche Dienste, aber auch starke Parteien und machtvolle Verbände gehören.

Die oben skizzierten Ergebnisse zum Stand der Demokratieentwicklung weisen darauf hin, dass die zweite Transition in Lateinamerika nicht nur weithin stecken geblieben ist, sondern auch zu dauerhaften Machtungleichgewichten geführt hat. Davon ist die Mehrheit der Länder betroffen: Wie eine zusätzliche *Cluster*-Analyse aller Demokratie-Indikatoren des *BTI* zeigt, entsprechen die drei Gruppen der demokratischen Konsolidierung insgesamt drei *Clustern* mit unterschiedlichem Demokratieprofil. Dabei stehen den drei funktionierenden Demokratien zunächst die defekten Demokratien gegenüber, deren Profil besonders von Mängeln der Staatlichkeit, der *accountability* und Repräsentationsdefiziten geprägt ist. Unter ihnen hebt sich eine zweite Gruppe von sechs Ländern ab, in denen diese Schwächen weniger krass ausgeprägt sind und in denen vor allem nach wie vor ein starker demokratischer Konsens herrscht. Die neun Staaten der dritten Gruppe schließlich – und damit die Hälfte der Demokratien – bilden die eigentlichen Sorgenkinder der künftigen Demokratieentwicklung,

in denen sich die Aufgabe einer dritten Transition am dringlichsten stellt.

Untersuchungen zu den skizzierten Fehlentwicklungen deuten darauf hin, dass die Hintergründe der blockierten zweiten Transition in einem Geflecht verschiedener sozioökonomischer, politischer und kultureller Faktoren zu suchen sind, die in den Ländern in unterschiedlicher Gemengelage vorliegen (Merkel et al. 2006; O'Donnell 1999a; 1999b). Eine zentrale Rolle spielt dabei, dass es sich in Lateinamerika überwiegend um "blockierte", segmentierte Klassengesellschaften handelt, in denen – auch und gerade auf Grundlage der "Wahldemokratie" – formale und informelle Arrangements genutzt werden, um die politischen und gesellschaftlichen Machtbeziehungen zu konservieren. Das bedeutet, dass strategisches Handeln politischer und gesellschaftlicher Akteure den Abbau der Defekte – wie etwa der *low intensity citizenship* (O'Donnell 1993) – verhindert und die unterprivilegierten Sektoren zwar potenzielle Gegenkräfte darstellen, aber die politischen Verfügungsrechte zur Ausbalancierung faktisch nicht erwerben können.

Auch die von O'Donnell geäußerte Hoffnung, dass die unterprivilegierten Bevölkerungsschichten sukzessive die politischen Freiheitsrechte nutzen, um sich ihren vollen Bürgerstatus zu erkämpfen, hat sich bis dato nur partiell erfüllt. Dies liegt erstens an der expliziten und teils gewaltsamen Verweigerung dieser Rechte, wie insbesondere die ländlichen Regionen Lateinamerikas zeigen (Plant 1999); zweitens an sozioökonomischen, politisch-kulturell und strukturell verfestigten Handlungsrestriktionen, die sowohl die materiellen Grundlagen als auch die Anreize kollektiven Handelns untergraben (Karl 2002: 18f.); und drittens an den Dilemmata kollektiven Handelns, die auf Seiten der Unterprivilegierten und vor allem der Privilegierten das kollektive Gut erfolgreicher Rechtsstaatsreformen verhindern. Jedenfalls sind die Gegenkräfte, die das "Versprechen" einer Komplettierung der Demokratie in Anspruch nehmen, zu schwach – und zwar auch und gerade aufgrund einer starken Polyarchie-Entfaltung, die sie dem Wettbewerb mit ressourcenstarken und zumeist übermächtigen Konkurrenten aussetzt. Die damit verknüpfte, teils prekäre Ausprägung der sozialen und politischen Repräsentationsstrukturen verzerrt die Bildung sozialer, kommunikativer und damit politischer Macht, die die Pluralität der

lateinamerikanischen Gesellschaften auch in politischen Pluralismus übersetzen könnte.

Verstärkt wird diese Tendenz durch die ungleiche Verteilung gesellschaftlicher Machtressourcen, die in Lateinamerika mit dem nach wie vor bestehenden extrem hohen Maß an Ungleichheit, Armut und sozialer Exklusion verknüpft ist. Diese soziale Schieflage, die die unterprivilegierten Schichten seit jeher mit einem geringeren Humankapital – insbesondere Bildung – ausstattete, hat die ungleiche Ressourcenverteilung weiter konserviert. Gekoppelt war diese gesellschaftliche Segmentierung seit langer Zeit an einen Staat, der nicht nur zu schwach war, um den sozial Ausgegrenzten angemessene soziale Dienstleistungen bereitzustellen. Vielmehr war die Staatstätigkeit auch einem deutlichen *bias* zugunsten der Ober- und Mittelschichten unterworfen, die es unter autoritären wie demokratischen Bedingungen verstanden, ihren Anteil an den staatlichen Unterstützungen zu sichern, auch wenn sie – wie die zumeist exorbitant niedrigen Steuerquoten zeigen – dazu relativ wenig beitrugen. Im Zuge der neoliberalen Reformen (und der Re-Demokratisierung) seit den achtziger Jahren haben sich diese Entwicklungen nochmals verschärft. In den meisten Ländern wuchsen Armut und informeller Sektor drastisch und machten nicht nur die Verheißung ökonomischer Verfügungsrechte zur Farce, sondern gingen mit dem weiteren Abbau staatlicher Sozialpolitik einher. Für die unterprivilegierten Schichten blieben so oft nur *ad-hoc*-Programme, während Oberschichten und wohlhabende Mittelschichten ihr Leben noch stärker auf privater Basis zu organisieren begannen bis hin zur Entfaltung der privaten Sicherheitsindustrie.

Elitengesteuerte Änderungen dieser Verhältnisse sind kaum zu erwarten, solange die Repräsentationsmuster sich nicht wandeln bzw. die "Vetokoalitionen" (O'Donnell 1999b: 197) der Ober- und Mittelschichten nicht aufgebrochen werden können. Dies deutet darauf hin, dass bei ungünstigen Bedingungen eine Art Teufelskreis entsteht, der die bisherigen Erfolge der Demokratisierungen mittelfristig zur Schimäre werden lässt: Zum einen sind die jungen Demokratien nicht in der Lage, einen ausreichenden sozioökonomischen Strukturwandel herbeizuführen, der dann auch Synergieeffekte für ihre gesellschaftliche Einbettung und Stabilisierung erzeugen könnte. Vielmehr bleiben die Modernisierungen partiell, ungleichmäßig und auf die Interessen weniger Segmente der Gesellschaften konzentriert. Zum andern

führen diese ungelösten Entwicklungsprobleme zur Vertiefung der gesellschaftlichen Spaltungen und Segmentierungen, die wiederum – im günstigsten Fall – eine Stabilisierung der defekten Demokratien bewirken.

4. Die Demokratisierung der Demokratie

Die dritte Transition – verstanden als Reform der Fehlentwicklungen der zweiten Transition bzw. als “Demokratisierung der Demokratie” – ist in fast allen Ländern, in denen sich das Problem stellt, bis dato kaum vorangekommen. Vielmehr haben die skizzierten Defizite, wie etwa O’Donnell (2004) zu Recht anmerkt, seit der Demokratisierung nicht etwa ab-, sondern zugenommen. Dies unterstreicht, dass es sich nicht einfach um Relikte der autoritären Regime handelt, die sich mit der Zeit auflösen, sondern um eine eigene Regimequalität defekter Demokratien, die darin gewissermaßen ein prekäres Gleichgewicht gefunden haben. Der Weg in die dritte Transition wird somit von dem Dilemma geprägt sein, dass mit der notwendigen Demokratisierung der Demokratie latent auch immer Fragen politischer und sozialer Macht verknüpft sind, an der sich technokratische Reformansätze oder Reformdiskurse brechen.

Freilich haben in den letzten Jahren auch politische Veränderungen stattgefunden, die in engem Zusammenhang mit der blockierten zweiten Transition stehen und alles in allem als durchaus ambivalent einzuschätzen sind. So haben vor allem in den Andenländern politische Erschütterungen stattgefunden bzw. finden noch statt, die durchaus die soziopolitische Stagnation und insbesondere die eingefahrenen Machtverhältnisse aufbrechen. Diese Veränderungen können durchaus im Sinne O’Donnells dahingehend gedeutet werden, dass Teile der Bevölkerung – teils trotz, teils wegen der prekären sozialen Lage – sukzessive gelernt haben, ihre eigenen Interessen auch in politische Forderungen und Optionen umzusetzen. Die populistischen und anti-institutionellen Untertöne weisen gleichwohl darauf hin, dass die Auflösung der Blockaden der zweiten Transition demokratische Fehlentwicklungen noch verschärfen kann, wie dies in Venezuela bereits geschehen ist. Sie rücken – auch angesichts ihres vermeintlichen “Erfolges” – eine dritte Transition in weite Ferne.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Reformbereitschaft in fast allen Ländern nicht sehr hoch ausgeprägt bzw. gar rückläufig ist. Dies hängt auch mit den geringen sozioökonomischen Erfolgen zusammen, die die Wirtschaftsreformen der achtziger und neunziger Jahre erbracht haben. Die Erschöpfung des alten Paradigmas hat zu den genannten politischen Veränderungen sowie dazu geführt, dass die sozioökonomischen Problemlagen und teilweise auch die damit verbundenen soziopolitischen Schieflagen zunehmend offensiv thematisiert werden (Chávez, Morales, Kirchner). Dadurch rückt umgekehrt – auch im Verbund mit den politischen Machtbestrebungen – der Wert funktionierender demokratischer Institutionen aus dem Blick der politischen Agenda. Zudem mangelt es trotz aller Debatten über die Reform der Reformen an einem Entwicklungsparadigma, das glaubhaft der Versuchung des Linkspopulismus *à la* Chávez Einhalt gebieten könnte.

Damit fehlen dem Sprung in die dritte Transition nahezu alle begünstigenden Bedingungen, zumal auch die internationale Flankierung (USA, EU) nicht oder nur inkonsistent gegeben ist. Hoffnungsträger sind neben den in einigen Ländern stärker werdenden zivilgesellschaftlichen Organisationen in erster Linie die drei “Vorzeigedemokratien” sowie Brasilien. Sowohl die unter Cardoso und Lula zu verzeichnende progressive Entwicklung als auch die Rolle als regionale Vormacht könnten dazu dienen, im Rahmen der lateinamerikanischen Regionalorganisationen entsprechende Impulse zu setzen. Zudem grenzt das Land an einen Großteil der Problemdemokratien, besitzt also ein direktes Interesse an deren Entwicklung – was natürlich nicht “Demokratie” bedeuten muss, sondern auch einfach “politische Stabilität” heißen kann. Langfristig am wirksamsten wäre sicherlich der Aufbau bzw. die Unterstützung starker Zivilgesellschaften und solider Parteisysteme, doch erfordert dies einen fast ebenso langen Atem – auch für externe Unterstützer, sollte ihr Interesse an Lateinamerika in Zukunft wieder einmal wachsen.

Literaturverzeichnis

- Bendel, Petra (1997): "Parteien, Parteiensysteme und Demokratisierung in Zentralamerika: El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua im Vergleich". In: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozess*. Opladen, S. 215-250.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2005): *Bertelsmann Transformation Index 2006*. Gütersloh.
- Bizberg, Ilán (1999): "Las Transformaciones del Poder Político en México". In: *Revista Mexicana de Sociología*, Jg. 61, Nr. 3, S. 139-161.
- Bodemer, Klaus (Hrsg.) (2003): *El nuevo escenario de (in)seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?* Caracas: Nueva Sociedad.
- Bodemer, Klaus/Nolte, Detlef (1999): "Politischer Umbruch in Venezuela. Der Wahlsieg von Hugo Chávez und seine Folgen". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 1.
- Burchardt, Hans-Jürgen (2004): "Das soziale Elend des Hugo Chávez: Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Fünften Republik". In: Diehl, Oliver/Muno, Wolfgang (Hrsg.): *Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?* Frankfurt/Main, S. 99-125.
- Croissant, Aurel/Thiery, Peter (2000): "Von defekten und anderen Demokratien". In: *WeltTrends* 29, Winter 2000/2001, S. 9-32.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Partizipation and Opposition*. New Haven/London.
- (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven/London.
- Dávila, José (2000): "Demokratie und Korruption in Mittelamerika: Der Fall Jarquín in Nicaragua". In: *KAS-Auslandsinformationen* 3, S. 33-54.
- Diamond, Larry/Morlino, Leonardo (2004): "The Quality of Democracy: An Overview". In: *Journal of Democracy*, Jg. 15, Nr. 4, S. 20-31.
- Habermas, Jürgen (1996): "Über den internen Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie". In: Ders.: *Die Einbeziehung des Anderen*. Frankfurt/Main, S. 293-305.
- (1998): "Die postnationale Konstellation und die Zukunft der Demokratie". In: Ders.: *Die postnationale Konstellation*. Frankfurt/Main, S. 91-169.
- Karl, Terry (2002): *The vicious Circle of Inequality in Latin America*. Working Paper 2000/177. Madrid: Instituto Juan March.
- Krennerich, Michael (2003): "Der Kampf gegen die Korruption. Nicaragua nach dem ersten Regierungsjahr von Enrique Bolaños". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 1. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Lauth, Hans-Joachim (1997): "Dimensionen der Demokratie und das Konzept defekter und funktionierender Demokratien". In: Pickel, Gert/Pickel, Susanne/Jacobs, Jörg (Hrsg.): *Demokratie. Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich*. Frankfurt a.d.O./Bamberg, S. 33-55.
- (2004): *Demokratie und Demokratiemessung*. Wiesbaden.
- Lehouq, Fabrice (2005): "Costa Rica: Paradise in Doubt". In: *Journal of Democracy*, Jg. 16, Nr. 3, S. 140-154.

- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore.
- López Portillo, Ernesto (2000): "La policía en México: función política y reforma". In: *Diálogo y Debate* 12, S. 177-213.
- Merkel, Wolfgang (1999): "Defekte Demokratie". In: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West. Festschrift für Klaus von Beyme*. Frankfurt/Main, S. 361-381.
- (2006): *Systemtransformation*. Wiesbaden.
- Merkel, Wolfgang et al. (2003): *Defekte Demokratie*, Bd. 1: *Theorie*. Opladen.
- (2006): *Defekte Demokratie*, Bd. 2: *Interregionaler Vergleich*. Opladen.
- Merkel, Wolfgang/Lauth, Hans-Joachim (1998): "Systemwechsel und Zivilgesellschaft: Welche Zivilgesellschaft braucht die Demokratie?". In: *APuZ*, B6-7: 3-21.
- Merkel, Wolfgang/Puhle, Hans-Jürgen (1999): *Von der Diktatur zur Demokratie*. Opladen.
- Muno, Wolfgang/Thiery, Peter (2002): "Defekte Demokratien in Südamerika". In: Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert (Hrsg.): *Zwischen Demokratie und Diktatur*. Opladen, S. 283-307.
- Nuzzi O'Shaughnessy, Laura/Dodson, Michael (1999): "Political Bargaining and Democratic Transition: A Comparison of Nicaragua and El Salvador". In: *Journal of Latin American Studies* 31, S. 99-127.
- O'Donnell (1993): "On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-Communist Countries". In: *World Development* 21, 8: 1355-1370.
- (1994): "Delegative Democracy?". In: *Journal of Democracy*, Jg. 5, Nr. 1, S. 55-69.
- (1998): "Horizontal Accountability in New Democracies". In: *Journal of Democracy* 9 (3): 112-126.
- (1999a): "Polyarchies and the (Un)Rule of Law: A Partial Conclusion". In: Méndez, Juan E./O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo Sérgio (Hrsg.): *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, S. 303-337.
- (1999b): "Poverty and Inequality in Latin America: Some Political Refelctions". In: Ders.: *Counterpoints. Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*. Notre Dame, S. 195-215.
- (2004): "Why the Rule of Law matters". In: *Journal of Democracy*, Jg. 15, Nr. 4, S. 32-46.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore.
- Plant, Roger (1999): "The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America: A Rural Perspective". In: Méndez, Juan E./O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo Sérgio (Hrsg.): *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame, S. 87-105.

- Salinas Torre, Armando (2000): "Seguridad pública en la ciudad de México: crisis y políticas alternativas". In: *Diálogo y Debate* 12, S. 120-150.
- Thiery, Peter (2006a): "Lateinamerika". In: Merkel, Wolfgang et al.: *Defekte Demokratie*, Bd. 2: *Interregionaler Vergleich*. Wiesbaden (i.E.).
- (2006b): "Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie. Der Bertelsmann Transformation Index". In: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Handbuch Transformation und Entwicklung*. Gütersloh (i.V.).
- Torres Rivas, Edelberto (2001): "Foundations: Central America". In: Garretón, Manuel Antonio/Newman, Edward (Hrsg.): *Democracy in Latin America. (Re)Constructing Political Society*. Tokio, S. 99-125.
- Valenzuela, J. Samuel (1992): "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions". In: Mainwaring, Scott/O'Donnell, Guillermo/Valenzuela, J. Samuel (Hrsg.): *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame/Ind., S. 57-104.
- Zimmerling, Ruth (2004): "Venezolanische Demokratie in den Zeiten des Chávez: 'Die Schöne und das Biest'?" In: Diehl, Oliver/Muno, Wolfgang (Hrsg.): *Venezuela unter Chávez – Aufbruch oder Niedergang?* Frankfurt/Main, S. 35-56.

Detlef Nolte

**Demokratie und Marktwirtschaft
in Lateinamerika:
Politische Institutionen und wirtschaftliche
Reformen in der Wahrnehmung der Bürger**

Quito, Buenos Aires, La Paz und wieder Quito. Die Fernsehbilder schienen sich zu wiederholen: Massendemonstrationen gegen die Regierung, politisch motivierte Gewalt in den Straßen, und Präsidenten, die fluchtartig ihr Amt abgeben oder zum Rücktritt gezwungen werden. Während Afrika als Region der “failed states” gilt, wurde Lateinamerika zeitweilig als Region der “failed presidencies” wahrgenommen. Seit Ende 2005 richtet sich das Augenmerk internationaler Beobachter verstärkt auf die Wahlen in Lateinamerika, welche zunächst einmal in der Außenwahrnehmung der Region die politischen Krisensymptome in den Hintergrund gedrängt haben, soweit die siegreichen Kandidaten nicht selbst als Teil der Krise angesehen werden. Zwischen November 2005 und Dezember 2006 finden in 11 von 18 lateinamerikanischen Ländern Präsidentschaftswahlen statt. Nach den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit bleibt abzuwarten, ob alle im aktuellen Wahlzyklus 2005/2006 gewählten Präsidenten ihre Amtszeit beenden werden.

Vor dem Hintergrund verschiedener politischer Krisenindikatoren sollen nachfolgend die Meinungsumfragen des *Latinobarómetro*, die in Lateinamerika seit 1996 jährlich durchgeführt werden, im Hinblick auf die Verankerung der Demokratie in der Region interpretiert werden. Dabei wird insbesondere auf die Wahrnehmung von Defiziten der politischen Institutionen und das Verhältnis zwischen Demokratie und Marktwirtschaft eingegangen. Es handelt sich um Perzeptionen über den Zustand der Demokratie, die im Zusammenspiel mit anderen Faktoren, wie etwa institutionellen Krisen, interpretiert werden müssen.

1. Eine durchwachsene Bilanz und unterschiedliche Prognosen für die Demokratie in Lateinamerika

In einem von der *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (FLACSO) in Chile 2004 herausgegebenen Bericht über die Regierbarkeit (*gobernabilidad*) in Lateinamerika heißt es rückblickend über die Ergebnisse des Demokratisierungsprozesses, der Anfang der 1980er Jahre in der Region einsetzte:

Nach mehr als zwanzig Jahren ist die Region noch weit von der erwarteten Stabilität entfernt. Dies ist auf eine Vielzahl von externen und internen Faktoren zurückzuführen, die zusammen aus Lateinamerika eine Zone hoher Verwundbarkeit machen (FLACSO 2004: 17; Übers. D. N.).

Nach einer Aufstellung in der gleichen Studie waren seit Beginn der 1990er Jahre bis Ende 2005 insgesamt 35 politisch-institutionelle Krisen zu verzeichnen, darunter fünf Staatsstreiche und 19 Krisen, in welche das Militär involviert war. Seit Ende der 1990er Jahre zeigt sich einerseits ein leichter Trend zum Rückgang der Zahl politisch-institutioneller Krisen. Wichtiger noch sind die qualitativen Verschiebungen zwischen den verschiedenen Krisendimensionen. Staatsstreiche und militärische Interventionen haben deutlich abgenommen, demgegenüber hat die Zahl der Absetzungen und vorzeitigen Rücktritte von Präsidenten zugenommen. Auch die zukünftige Entwicklung der Demokratien in der Region wird von externen Beobachtern eher mit Skepsis betrachtet. In einem vom *National Intelligence Council* der USA in Auftrag gegebenen Strategiepapier über mögliche Szenarien für Lateinamerika bis zum Jahr 2020, wird folgende Prognose hinsichtlich der Aussichten "demokratischer Regierbarkeit" abgegeben:

Ein beachtlicher Teil der Region wird von wiederkehrenden Regierungskrisen betroffen sein. Eine Kluft zwischen den Erwartungen der Menschen und der Befriedigung ihrer Interessen durch die Regierung und die Gesellschaft wird der gemeinsame Nenner sein: Armut und Ungleichheit, gekoppelt mit der abnehmenden politischen Fähigkeit Lösungen umzusetzen und das Scheitern von Reformen, um dauerhaftes Wirtschaftswachstum sicher zu stellen, wird die Legitimität von Regierungen und politischen Akteuren erodieren und zu einem hohen sozialen Konfliktniveau beitragen. Schwache Regierungen und populistische oder autoritäre Führer werden nur einen geringe oder gar keinen Beitrag zur Institutionalisierung leisten. Dies ist das Szenario, mit dem die Mehrzahl der südamerikanischen und karibischen und einige zentralamerikanische Natio-

nen wahrscheinlich konfrontiert sein werden (NIC 2004: 10-11; Übers. D. N.).

Tabelle 1: Politisch-Institutionelle Krisen 1990-2005

Land/Jahr	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05
Argentinien	M											P				
Belize																
Bolivien														MP		P
Brasilien			P													
Chile	M			M		M										
Costa Rica																
Ecuador								P			P					P
El Salvador																
Guatemala				S				M								
Haiti		S				M						M			P	
Honduras		M						M								
Kolumbien						M										
Kuba																
Mexiko																
Nicaragua						M										
Panama						M										
Paraguay					M	M	M			P	M					
Peru			S								MP					
Surinam	S															
Uruguay																
Venezuela			M	P												
S (= 5)	1	1	1	1												
M (= 19)	2	1	1	1	1	6	1	2								
P (= 11)			1	1				1								
SMP (= 35)	3	2	3	3	1	6	1	3								

S = Staatsstreich.

M = Meuterei oder Spannungen mit dem Militär.

P = Absetzung oder Rücktritt des Präsidenten.

Soweit der Präsident als Ergebnis eines Staatsstreichs (S) sein Amt verlor, wurde dies nicht als gesondertes Ereignis (P) gewertet.

Quelle: FLACSO (2004: 19) und Korrekturen/Ergänzungen des Autors.

Nach dieser generellen Prognose wird allerdings eine Differenzierung nach Ländergruppen vorgenommen. Für eine erste Gruppe werden Fortschritte im Hinblick auf das Ausmaß demokratischer Regierbarkeit erwartet. Brasilien wird teilweise dieser Gruppe zugeordnet, ist aber mit größeren innenpolitischen und sozialen Herausforderungen konfrontiert. Für eine weitere Gruppe von Ländern wird das Risiko größerer institutioneller Krisen und einer stärkeren Intervention des Militärs oder der Sicherheitskräfte in der Politik gesehen. Dazu gehören Paraguay, Bolivien, Guatemala und Venezuela. Haiti wird zu den "failed states" gezählt. Prozesse des Staatszerfalls und des Entstehens rechtsfreier Räume werden auch für einzelne Regionen, nicht Staaten, in den Andenländern prognostiziert. Für die übrigen, nicht gesondert aufgelisteten lateinamerikanischen Staaten gelten die allgemeinen Prognosen.

Die Skepsis in der Außenansicht der lateinamerikanischen Demokratien spiegelt sich in der Innenansicht der Bürger und Bürgerinnen wieder. Meinungsumfragen, die seit Mitte der neunziger Jahre in ganz Lateinamerika mittels des *Latinobarómetro* durchgeführt werden, dokumentieren, dass nur eine Minderheit der Lateinamerikaner/innen mit der Funktionsweise der Demokratie in ihren Ländern zufrieden ist, wobei in jüngster Vergangenheit beachtliche Schwankungen in den Zustimmungswerten zu verzeichnen waren. So ging zwischen 1997 und 2005 im lateinamerikanischen Durchschnitt der Anteil der befragten Lateinamerikaner/innen, der sich mit der Funktionsweise der Demokratie zufrieden äußerte, von 41% auf 31% zurück – zwischenzeitlich war 2001 mit 25% ein Tiefststand erreicht worden –, wobei sich zwischen den Ländern beachtliche Unterschiede zeigten: Spitzenreiter – mit weitem Abstand – sind Uruguay und Venezuela, gefolgt von Chile und der Dominikanischen Republik.

Die Unzufriedenheit der Lateinamerikaner/innen mit der Funktionsweise der Demokratie bezieht sich gleichermaßen auf Institutionen wie Personen, wobei allerdings in jüngster Vergangenheit – in den Jahren 2004 und 2005 – eine Trendwende zu verzeichnen ist: Einige politische Akteure und Institutionen konnten einen deutlichen Vertrauensgewinn verzeichnen. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob sich dieser Trend verfestigt.

Tabelle 2: Grad der Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie 1996-2005

(in % der Befragten, die sich "zufrieden" oder "sehr zufrieden" mit der Funktionsweise der Demokratie äußerten)

	1996	1997	1998	1999 2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentinien	34	42	49	46	20	8	34	34	34
Bolivien	25	34	34	22	16	24	25	16	24
Brasilien	20	23	27	18	21	21	28	28	22
Chile	27	37	32	35	23	27	33	40	43
Costa Rica	51	68	54	61	51	75	47	48	39
Dom. Rep.	--	--	--	--	--	42	--	36	43
Ecuador	34	31	33	23	15	19	23	14	14
El Salvador	26	48	48	27	21	38	33	37	37
Guatemala	16	40	57	35	16	35	21	21	28
Honduras	20	50	37	44	36	62	37	30	26
Kolumbien	16	40	24	27	7	12	22	30	29
Mexiko	11	45	21	37	26	17	18	17	24
Nicaragua	23	50	27	16	24	59	31	20	18
Panama	28	39	34	47	21	44	24	35	20
Paraguay	22	16	24	12	10	7	9	13	17
Peru	28	21	17	24	16	17	11	7	13
Uruguay	52	64	68	69	55	52	43	45	63
Venezuela	30	35	35	55	41	40	38	42	56
Latein-amerika	27	41	37	37	25	32	28	29	31

Quelle: Latinobarómetro (1996-2005).

Nimmt man das Vertrauen in die politische Institutionen, so vertrauten im Durchschnitt 2003, dem Jahr mit den bisher niedrigsten Werten, gerade einmal 30% (2005: 43%) der Lateinamerikaner ihren Präsidenten, 20% (2005: 31%) der Justiz, 17% (2005: 28%) dem Parlament und 11% (2005: 19%) den Parteien. Nur 16% (2004) vertrauten ihren Mitbürgern. Dieser Wert verweist auf ein geringes soziales Kapital in der Region, das als Voraussetzung für kollektives Handeln und Indikator für eine demokratische Zivilgesellschaft angesehen werden kann. Seit 2003 sind die Vertrauenswerte für einige politische Institutionen deutlich angestiegen. Die bei weitem höchsten Werte (2005)

erhält die Kirche (71%), gefolgt vom Fernsehen (44%), den Präsidenten (43%) und den Streitkräften (42%), denen immerhin zwei von fünf der befragten Lateinamerikaner und Lateinamerikanerinnen Vertrauen entgegen bringen.

Tabelle 3: Vertrauen in Institutionen 1996-2005
(% "viel" oder "etwas")

	1996	1997	1998	1999 2000	2001	2002	2003	2004	2005
Kirche	76	74	78	72	72	71	62	71	71
Fernsehen	50	46	45	42	49	45	36	38	44
Streitkräfte	41	42	38	43	38	38	30	40	42
Präsident	--	30	38	39	30	--	31	37	43
Banken	--	--	--	--	--	36	27	41	39
Gemeinden	--	--	--	--	31	32	--	34	37
Polizei	30	36	32	29	30	33	29	37	37
Justiz	33	36	32	34	27	25	20	32	31
Regierung	--	--	28	--	--	25	24	30	36
Parlament	27	36	27	28	24	23	17	24	28
Parteien	20	28	21	20	19	14	11	18	19

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 54).

Betrachten wir die politischen Akteure, so sind es die politischen Parteien, die besonders kritisch bewertet werden, sowohl in den Umfragen des *Latinobarómetro* als auch in einer Elitenbefragung des *United Nations Development Programs* (PNUD 2004a: 162-164). Die Kritik auf Eliteebene richtet sich vor allem gegen den Personalismus und die fehlende innerparteiliche Demokratie. Nach der Schwächung klientelistischer Strukturen, die in vielen Ländern jedoch gleichwohl fortbestehen (s.u.), ist es den Parteien vielerorts nicht gelungen, ihr programmatisches und personelles Angebot zu modernisieren.

Auch die Parlamente genießen wenig Vertrauen, die Werte liegen deutlich unter denen der Präsidenten. Es sind vor allem die Regierungen und Präsidenten, die in den vergangenen Jahren an Vertrauen gewonnen haben. Darin spiegelt sich zum einen ein Vertrauensvorsprung gegenüber neu gewählten Präsidenten (Uruguay), zum anderen der wirtschaftliche Aufschwung in vielen Ländern (s.u.) wider. Immerhin acht von 18 lateinamerikanischen Präsidenten erreichten 2005

zeitweilig Zustimmungswerte von über 50%, einige sogar deutlich darüber. Regierungen und Präsidenten werden nach ihren Leistungen bewertet, die Zustimmung zur Demokratie wird anscheinend maßgeblich von der wirtschaftlichen Entwicklung beeinflusst (s.u.). Gegenüber der politischen Elite in ihrer Gesamtheit fiel der Vertrauensgewinn wesentlich bescheidener aus, d.h. gegenüber den Politikern herrscht weiterhin Misstrauen vor.

Tabelle 4: Zustimmung und Vertrauen in Regierung, Präsident und politische Elite 2001-2005

(lateinamerikanischer Durchschnitt und nach Ländern in %)

	2001	2002	2003	2004	2005
Zustimmung zur Regierung	--	36	38	42	49
Vertrauen in den Präsidenten	30	--	31	37	43
Vertrauen in die politische Elite	26	29	--	--	33

	Zustimmung zur Regierung	Vertrauen in den Präsidenten	Vertrauen in die politische Elite	Zufriedenheit mit der Demokratie
Uruguay	72	72	68	63
Chile	65	67	53	43
Venezuela	65	61	50	56
Kolumbien	69	62	40	29
Argentinien	71	62	34	34
Dom. Rep.	62	53	36	43
Bolivien	60	34	25	24
El Salvador	58	61	32	37
Lateinamerika	49	43	33	31
Brasilien	47	45	26	22
Guatemala	44	25	23	28
Mexiko	41	35	27	24
Honduras	39	28	24	26
Paraguay	39	40	34	17
Panama	39	37	22	20
Costa Rica	32	32	29	39
Nicaragua	32	17	18	18
Ecuador	24	14	22	14
Peru	16	13	16	13

In **fett** die Länder, die über dem lateinamerikanischen Durchschnitt liegen.

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 7).

Tabelle 5: Wahlen – Transparenz und Effizienz (2005)

Fragen:

- Glauben Sie, dass im allgemeinen die Wahlen in diesem Land sauber oder betrügerisch sind?
- Wie man wählt, kann die Dinge in der Zukunft beeinflussen?

Land	Saubere Wahlen in %	Effizienz in %
Argentinien	51	64
Bolivien	18	46
Brasilien	26	64
Chile	70	60
Costa Rica	55	48
Dominikanische Rep.	36	60
Ecuador	20	45
El Salvador	33	61
Guatemala	23	51
Honduras	25	45
Kolumbien	27	60
Mexiko	22	64
Nicaragua	21	55
Panama	54	59
Paraguay	34	54
Peru	13	49
Uruguay	87	80
Venezuela	49	68
Lateinamerika	37	54

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 11).

Das Misstrauen gegenüber der Politik und den politischen Institutionen manifestiert sich auch in der Bewertung der Wahlen. Obwohl in den vergangenen Jahren nur wenige Fälle von gravierendem Wahlbetrug bekannt geworden sind, problematische Wahlen häufig von internationalen Wahlbeobachtungsmissionen überwacht wurden und den lateinamerikanischen Demokratien in den gängigen internationalen Rankings (Freedom House, Bertelsmann-Transformations-Index) fast durchgängig der Status von zumindest elektoralen Demokratien, in denen die Wahlen weitestgehend demokratischen Standards entsprechen, zugeschrieben wurde, glaubt nur eine Minderheit der Latein-

amerikaner, dass die Wahlen in ihren Ländern “sauber” gewesen sind – mit abnehmender Tendenz seit 1995 (44%; 2005: 37%) und beachtlichen Unterschieden zwischen den Ländern. Dessen ungeachtet glaubt eine deutliche Mehrheit der Befragten, mit der Stimmabgabe die Politik beeinflussen zu können.

2. Schwankende Unterstützung für die Demokratie

In keinem der lateinamerikanischen Staaten (Ausnahme Kuba) hat sich seit Beginn der “dritten Demokratiewelle” auf Dauer ein nicht demokratisches System etablieren können. Spricht dieser Sachverhalt trotz politisch-institutioneller Krisen und in einigen Ländern niedrigen Vertrauenswerten für eine Verankerung demokratischer Institutionen in der Region? Wie stark ist der Rückhalt für die Demokratie und die sie tragenden Institutionen in der Bevölkerung? In den Umfragen des *Latinobarómetro* wird den Interviewpartnern seit 1996 regelmäßig die Frage gestellt:

Mit welcher der folgenden Aussagen sind Sie eher einverstanden?

Die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen.

Unter bestimmten Bedingungen ist eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen.

Für Leute wie mich macht es keinen Unterschied zwischen einem demokratischen und einem autoritären Regime.

Nachdem der Anteil der Befragten, der sich für die Option “die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen” entschieden, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre im lateinamerikanischen Durchschnitt bei 60% gelegen hatte, war 2001 ein deutlicher Rückgang der Zustimmung auf 48% zu verzeichnen, um dann wieder auf knapp über 50% anzusteigen. In den Jahren 2003 bis 2005 waren es jeweils 53% der Befragten, welche die Demokratie jeglicher anderen Regierungsform vorzogen. Allerdings waren 24% (2004) dieser Gruppe mit der Funktionsweise der Demokratie unzufrieden.

Tabelle 6: Befürworter von Demokratie und autoritären Systemen in Lateinamerika 1996-2005

Mit welcher der folgenden Aussagen sind Sie eher einverstanden?

- Die Demokratie ist jeglicher anderen Regierungsform vorzuziehen.
- Unter bestimmten Bedingungen ist eine autoritäre Regierung einer demokratischen vorzuziehen.
- Für Leute wie mich macht es keinen Unterschied zwischen einem demokratischen und einem autoritären Regime.

	Demokratie						Autoritäres System					
	1996	1998	2000	2001	2003	2005	1996	1998	2000	2001	2003	2005
Argentinien	71	73	71	58	68	65	15	16	16	21	18	17
Bolivien	64	55	62	54	50	49	17	22	13	17	22	19
Brasilien	50	48	39	30	35	37	24	18	24	18	19	15
Chile	54	53	57	45	51	59	19	16	19	19	14	11
Costa Rica	80	69	83	71	77	73	7	21	6	8	7	8
Dom. Rep.	--	--	--	--	--	60	--	--	--	--	--	15
Ecuador	56	57	54	40	46	43	18	19	12	23	34	18
El Salvador	56	79	63	25	45	59	12	10	10	10	11	4
Guatemala	51	54	45	33	33	32	21	29	21	21	10	17
Honduras	42	57	64	57	55	33	14	9	15	8	13	10
Kolumbien	60	55	50	36	46	46	20	17	23	16	14	11
Mexiko	53	51	45	46	53	59	23	28	34	35	14	13
Nicaragua	59	72	64	43	51	57	14	9	6	22	10	10
Panama	75	71	62	34	51	52	10	8	18	23	18	12
Paraguay	59	51	48	35	40	32	26	36	39	43	44	44
Peru	63	63	64	62	52	40	13	12	13	12	20	20
Uruguay	80	80	84	79	78	77	9	9	9	10	9	10
Venezuela	62	60	61	57	67	76	19	25	24	20	15	11
Lateinamerika	61	62	60	48	53	53	18	17	17	19	17	15

Quelle: *Latinobarómetro* (1996-2005); Tabellen abgedruckt im *Economist* vom 26.7. 2001; 15.8. 2002; 14.8. 2004; 29.10. 2005.

Der Rückgang des Unterstützungsniveaus für die Demokratie im Vergleich mit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ging bisher nicht – sieht man vom Krisenjahr 2001 ab – mit einem Anstieg des Anteils der Anhänger autoritärer Lösungen einher. Dieser lag zuletzt bei 15%. Zugenommen hat im lateinamerikanischen Durchschnitt vor allem der Anteil der Indifferenten, von jeweils 16% in den Jahren 1996 und 1998 auf 17% im Jahr 2000 und 23% im Jahr 2003, um dann wieder auf 19% (2005) zurückzugehen. Weitere 13% der Befragten äußerten keine Meinung. Diese lassen sich tendenziell gleichfalls zu den Indifferenten zählen.

Tabelle 7: Nicht-Demokraten, Indifferente gegenüber der Demokratie und unzufriedene Demokraten

Jahr	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nicht-Demokraten	18	18	17	17	19	15	17	15	15
Indifferente	16	15	16	17	21	18	22	21	19
w.n./k.A.	5 (21)	5 (20)	4 (20)	5 (22)	12 (33)	11 (29)	8 (30)	11 (33)	13 (32)
unzufriedene Demokraten	34	22	25	23	23	24	25	24	--

Quelle: *Latinobarómetro* (1996-2005).

Im Jahr 2005, d.h. 25 Jahre nach Beginn der aktuellen Demokratieperiode in Lateinamerika, konnten somit – nimmt man die “Demokratiefrage” im *Latinobarómetro* als Indikator – im lateinamerikanischen Durchschnitt knapp die Hälfte der Befragten zu den genuinen Anhängern der Demokratie, ca. ein Drittel zu den Indifferenten und jeder Sechste zu den für autoritäre Lösungen Anfälligen gerechnet werden. Überdies war in den vergangenen Jahren durchschnittlich ein Viertel der Befragten, welche die Demokratie als Regierungsform bevorzugten, mit der Funktionsweise der Demokratie unzufrieden.

Zudem zeigen auch die Anhänger der Demokratie nicht durchgehend demokratische Einstellungen, wie die Antwort auf unterschiedlichen Fragen zeigt, die im *Latinobarómetro* 2002 enthalten waren. So waren unter den “Demokraten” immerhin 48% der Meinung, dass wirtschaftliches Wachstum wichtiger als die Demokratie sei, und 45% würden ein autoritäres Regime unterstützen, falls dieses die wirt-

schaftlichen Probleme des Landes lösen kann. Auf der Grundlage der Umfragedaten des *Latinobarómetro* und der Antworten auf zehn weitere Fragen wurde in einer Studie des *United Nations Development Programs* (PNUD 2004) über die Demokratie in Lateinamerika versucht, zwischen Demokraten, Ambivalenten und Nicht-Demokraten zu unterscheiden. Demnach entfielen in Lateinamerika im Jahr 2002 43% der Bürger und Bürgerinnen auf die Gruppe der Demokraten, 30,5% auf die Gruppe der politisch Ambivalenten und 26,5% auf die Gruppe der Nicht-Demokraten, mit großen Unterschieden zwischen den Sub-Regionen und Ländern.

Tabelle 8: Demokraten, Ambivalente, Nicht-Demokraten (2002)

Land	Demokraten	Ambivalente	Nicht-Demokraten
Argentinien	51,1	17,0	31,8
Bolivien	34,9	35,6	29,6
Brasilien	30,6	42,4	27,0
Chile	40,7	27,7	31,6
Costa Rica	53,8	36,6	9,5
Dom. Rep.	48,3	33,7	18,0
Ecuador	23,1	38,6	38,3
El Salvador	35,0	45,1	19,9
Guatemala	42,0	36,0	22,0
Honduras	46,2	37,1	16,7
Kolumbien	16,9	46,4	36,7
Mexiko	54,4	15,2	30,4
Nicaragua	38,7	45,7	15,6
Panama	48,2	29,2	22,5
Paraguay	22,0	15,2	62,8
Peru	54,8	23,1	22,1
Uruguay	71,3	14,1	14,6
Venezuela	54,5	29,5	15,9
Zentralam./Mexiko	46,6	33,8	19,7
Andenländer	37,3	34,4	28,3
Mercosur/Chile	43,6	21,9	34,5
Lateinamerika	43,0	30,5	26,5

PNUD (2004b: 214).

Die politisch Ambivalenten sind zwar für grundsätzlich die Demokratie, sind aber unter bestimmten Umständen bereit, eine antidemokratische Regierungsführung im Sinne einer "delegativen Demokratie" zu akzeptieren.¹ In diesem Punkt stehen sie den Nicht-Demokraten näher. In der Mehrzahl der lateinamerikanischen Demokratien hängt der Rückhalt für die Demokratie davon ab, dass es den Demokraten gelingt, die Ambivalenten auf ihre Seite zu ziehen. Die relativ starke Gruppe der Ambivalenten leistet einen Beitrag für das Aufkommen populistischer Politiker oder die demokratische Wahl von Politikern mit autoritären Neigungen in das Präsidentenamt. So könnte man durchaus die ketzerische Frage stellen, ob die Demokratie in Lateinamerika vielerorts auch oder sogar vor allem mangels attraktiver Regimealternative überlebt hat. Dies gilt umso mehr, wenn man die *Latinobarómetro*-Daten in Zeitreihen über mehrere Jahre betrachtet. Es muss als bedenklich angesehen werden, dass in den Umfragen des *Latinobarómetro* zeitweilig der Anteil derjenigen zurückging, die der Meinung waren, ohne Kongress oder Parteien könne es keine Demokratie geben. Im Jahre 2001 war nur noch die Hälfte der Befragten der Meinung, dass man auf diese zentralen Institutionen im Rahmen einer Demokratie nicht verzichten könne. Seitdem war wieder ein Anstieg des Vertrauens für beide Institutionen zu verzeichnen, 54% der Befragten hielten 2005 die Parteien, 59% den Kongress für unverzichtbar. Ende der 1990er Jahre (1997) waren noch über 60% der Befragten dieser Meinung gewesen (Parteien 62%, Kongress 63%).

Diese eher bedenklichen Ergebnisse werden nur dadurch etwas relativiert, dass eine deutliche Mehrheit der Lateinamerikaner unter keinen Umständen eine Militärregierung unterstützen würde und davon ausgeht, dass eine Militärregierung weniger Probleme lösen kann als eine demokratische Regierung. Aber diese Aussage gilt nicht für alle Länder. In drei Ländern (Peru, Honduras und Paraguay) lehnt weniger als die Hälfte der Befragten eine Militärregierung kategorisch ab. In den gleichen Ländern wird auch die Problemlösungskapazität von Militärregierungen weniger kritisch bewertet.

1 Der Begriff wurde von O'Donnell (1992) geprägt.

Tabelle 9: Unterstützung für Militärregierungen (2004/2005)

Land	Unter keinen Umständen unterstütze ich eine Militärregierung		Eine Militärregierung kann weniger Dinge lösen als eine demokratische Regierung
	2005	2004	2004
Costa Rica	94	89	85
Panama	77	77	71
Uruguay	76	72	73
Dom. Rep.	71	74	70
Nicaragua	70	70	56
Venezuela	66	71	70
Argentinien	66	64	65
Chile	65	64	60
Mexiko	63	60	61
Guatemala	63	54	46
Lateinamerika	62	63	59
Bolivien	59	67	64
Kolumbien	58	58	50
El Salvador	56	48	43
Brasilien	56	56	46
Ecuador	51	69	68
Peru	48	47	40
Honduras	48	47	47
Paraguay	31	41	40

Quelle: *Latinobarómetro* (2004; 2005).

Optimistisch stimmt, dass in der Elitebefragung im Rahmen der UNDP-Studie über die Demokratie in Lateinamerika das Militär in der Mehrzahl der Länder nicht mehr als wichtiger politischer Machtfaktor wahrgenommen wird, bei Mehrfachnennungen werden die Streitkräfte gerade von einem Fünftel der Befragten genannt (PNUD 2004: 160-161, 167).

3. “Failed presidencies” und Parlamentarisierung der Konfliktlösung

Möglicherweise ist es die spezifische Form der Demokratie in Lateinamerika, die sowohl die teilweise sehr niedrigen Zustimmungswerte als auch die Geringschätzung der Parlamente erklärt. Handelt es sich in Lateinamerika doch um Präsidialdemokratien, die in der öffentlichen Wahrnehmung häufig mit starken, über den Parteien stehenden Präsidenten und schwachen Parlamenten assoziiert und in Teilen der wissenschaftlichen Literatur als ein problematisches Regierungssystem erachtet wird. Im Oktober 2004 war gemeinsam von der OAS (Organisation Amerikanischer Staaten) und der Georgetown University eine große internationale Konferenz zum Thema “Towards the Strengthening of Democratic Governability: Situation and Perspectives on Presidentialism and Parliamentarism in Latin America” organisiert worden. Im Referenzpapier zur Konferenz wurde einmal mehr die These vertreten, dass die zentralen politischen Institutionen, die eine präsidentielle Demokratie konfigurieren, ursächlich für Krisenerscheinungen der Demokratie in Lateinamerika verantwortlich seien:

Die Krisen der Gouvernanz manifestieren sich im wesentlichen als Krise des präsidentiellen Regierungssystems. [...] In der Gegenwart ist es die dem Verfassungsdesign des lateinamerikanischen Präsidialismus eigene Rigidität, die verhindert, wirkungsvoll durch ein immer feindlicheres nationales und internationales Umfeld zu steuern. [...] Dieser Kontext steigender Anforderungen der Bürger und geringerer Handlungsspielräume hat den lateinamerikanischen Präsidialismus zu einem verwundbaren System mit einer hohen Krisenanfälligkeit gemacht (Foro Interamericano, 2004: 1; Übers. D. N.).

Im Umfeld der Konferenz hatte der amerikanische Politikwissenschaftler Arturo Valenzuela im *Journal of Democracy* unter dem plakativen Titel “Latin American Presidencies Interrupted” seine langjährige Präsidialismuskritik erneuert und auf die große Zahl der “failed presidencies” hingewiesen, d.h. der Präsidenten, die ihre verfassungsmäßige Amtszeit nicht beenden konnten.

Tabelle 10: “Failed Presidencies” 1985-2005

Präsident	Land	Vorzeitiges Ende der Amtszeit (Jahr)
Hernán Siles Zuazo	Bolivien	1985
Raúl Alfonsín	Argentinien	1989
Jean-Bertrand Aristide	Haiti	1991
Fernando Collor de Mello	Brasilien	1992
Carlos Andrés Pérez	Venezuela	1993
Jorge Serrano	Guatemala	1993
Joaquín Balaguer	Dom. Rep.	1996
Abdalá Bucaram	Ecuador	1997
Raúl Cubas	Paraguay	1999
Jamil Mahuad	Ecuador	2000
Alberto Fujimori	Peru	2000
Fernando de la Rúa	Argentinien	2001
Gonzalo Sánchez de Lozada	Bolivien	2003
Jean-Bertrand Aristide	Haiti	2004
Lucio Gutiérrez	Ecuador	2005
Carlos Mesa	Bolivien	2005

Quelle: Valenzuela (2004: 8-9), aktualisiert durch D. N.

Allerdings waren die Hintergründe und Mechanismen, die zum Sturz der Präsidenten führten, sehr unterschiedlich. Sie reichten vom Militärputsch, wie im Falle Aristides, oder einem gescheiterten “autogolpe”, wie im Falle von Jorge Serrano, über drohende Amtsenthebungsverfahren, wie im Falle von Collor de Mello, Raúl Cubas oder Carlos Andrés Pérez, bis hin zum Druck der Straße bei fehlender politischer Unterstützung, wie im Falle von Jamíl Mahuad, Fernando de la Rúa, Gonzalo Sánchez de Lozada und Lucio Gutiérrez. Es scheint, als ob das “Säbelrasseln” in den Kasernen bzw. das Klopfen an die Kasernentüren mittlerweile durch soziale Protestbewegungen als Katalysatoren für den Sturz von Regierungen abgelöst wurde.² Der argentinische Politikwissenschaftler und Kolumnist Rosendo Fraga (2004) hat

² Für eine Aufstellung sozialer Protestbewegungen im Kontext von “failed presidencies” siehe IADB (2005: 113-114).

dafür den Begriff der “golpes de la calle”, des Staatstreichs der Straße geprägt. Andere Präsidenten stolperten über Wahlmanipulationen und autoritäre Praktiken (Fujimori), wurden für geistig unzurechnungsfähig erklärt (Bucaram), scheiterten in der Wirtschaftspolitik (Alfonsín, Siles Zuazo) oder mussten vor Amtsantritt nach umstrittenen Wahlen einer Verkürzung ihrer Amtszeit zustimmen (Balaguer).

Vor dem Hintergrund der “failed presidencies” fällt das Urteil von Valenzuela (2004: 18) über die präsidentiellen Demokratien in Lateinamerika insgesamt sehr negativ aus:

Die Bilanz des lateinamerikanischen Präsidentialismus ist Besorgnis erregend und zutiefst beunruhigend. Es ist keine Übertreibung festzustellen, dass dieser traurige Bogen von Fehlschlägen einer der Gründe ist, warum die Zukunft der Demokratie nun in einem großen Landstrich in der westlichen Hemisphäre in der Schwebe ist. (Übers. D. N.).

Ist diese Kritik an den Präsidialdemokratien, die auch in der Presse ihren Niederschlag findet (Oppenheimer 2005), berechtigt? Die Nachteile, die in der Politikwissenschaft den Präsidialdemokratien zugeschrieben werden (Linz/Valenzuela 1994), betreffen einerseits die Machtkonzentration im Amt des Präsidenten, die eine Konfrontationspolitik zwischen Parlament und Regierung begünstige. Andererseits bestehe durch die eigenständige Wahl für eine feste Amtszeit von Präsident und Parlament das Risiko, dass der Präsident über keine Mehrheit im Parlament verfügt. Eine wechselseitige Blockade im Gesetzgebungsprozess und das Risiko von nicht verfassungsgemäßen Lösungen sei die Folge. Dieses Szenario trifft aber für das Gros der “failed presidencies” nicht zu.

Vielmehr gibt es auch eine positive Deutung der Krisen, die in “failed presidencies” mündeten, und ihrer Bewältigung, mit der einige der mit den Präsidialdemokratien verbundenen Befürchtungen ausgeräumt werden können. In der Vergangenheit führten Konfliktsituationen zwischen Präsident und Parlament nämlich häufig zu einer Intervention der Streitkräfte zugunsten eines der Akteure bzw. gegen beide Verfassungsorgane. Dieses Interventionsrisiko ist deutlich zurückgegangen (Pérez-Liñán 2003; 2005). Durch die geringere Wahrscheinlichkeit einer Intervention des Militärs hat sich das Kräfteverhältnis zugunsten der Parlamente verschoben, die über mehr legale Möglichkeiten verfügen – z.B. über ein Amtsenthebungsverfahren – den Präsidenten abzusetzen. Dadurch weist die Konfliktlösung parlamentari-

sche Züge auf (Carey 2002), da das Parlament weitgehend die Regelung der Nachfolge kontrolliert, falls ein Präsident zum Rücktritt gezwungen wird. Und der Entzug der parlamentarischen Unterstützung durch die Kongressmehrheit bildet häufig den Kulminationspunkt der politischen Krise vor dem Rücktritt des Präsidenten.

Es bestehen somit berechnete Zweifel an der These, wonach das Regierungssystem "Präsidialdemokratie" ursächlich für die Krisen oder die größere Krisenanfälligkeit in Lateinamerika verantwortlich gemacht werden kann. Zum einen gibt es eine große Varianz in der Krisenanfälligkeit der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien, zum anderen sind Zweifel angebracht, ob die Herausforderungen, die zu den Staatskrisen etwa in Argentinien, Bolivien oder Ecuador führten, bei einer parlamentarischen Demokratie vermieden worden wären. Man kann sogar die These aufstellen, dass die institutionelle Krise in Bolivien und Ecuador mit einer parlamentarischen Demokratie mindestens genauso schwerwiegend wäre. Andere Demokratien, wie Chile oder Uruguay, würden mit einer parlamentarischen Demokratie genauso effizient funktionieren wie im Augenblick mit einer Präsidialdemokratie. Außerdem nähern sich beide Systemtypen in ihrer Funktionslogik an. So gelang in der Regel eine Lösung der institutionellen Krise im Rahmen des von der Verfassung vorgegeben Rahmens unter maßgeblicher Beteiligung des Parlaments. Die "duale Legitimität" von Präsident und Parlament lässt bei Ausfall eines der beiden Staatsorgane kein Machtvakuum entstehen, da ein weiteres direkt vom Volk legitimes Staatsorgan vorhanden ist.

In den Umfragedaten des *Latinobarómetro* werden Präsident und Regierung durchgehend positiver bewertet als die Parlamente (siehe Tabelle 3). Was für Schlüsse lassen sich daraus für die Präsidialisierungsdebatte ziehen? Erstens, eine Parlamentarisierung der lateinamerikanischen Präsidialdemokratien würde eine Institution stärken, der die Bürger in Lateinamerika noch weniger Vertrauen entgegenbringen als den Präsidenten. Zweitens, die Exekutive zieht mehr Aufmerksamkeit auf sich als die Legislative. Dies gilt allerdings auch für parlamentarische Demokratien, für die mittlerweile die These einer "Präsidialisierung" diskutiert wird (Poguntke/Webb 2005). Die Popularität der Präsidenten hat einen Einfluss auf die Zustimmung zur Demokratie, und die Unzufriedenheit mit der Regierung beeinflusst auf mittlere Sicht die Zufriedenheit mit der Demokratie (siehe Tabelle 5). Dies gilt

allerdings auch für die Regierungen in parlamentarischen Demokratien.

4. *It's the economy stupid*

Die schlechte Bewertung der Funktionsweise der Demokratie, vor allem zu Beginn der Dekade, dürfte nicht zuletzt auf die schlechte Performanz der lateinamerikanischen Regierungen in den neunziger Jahren vor allem im wirtschaftlichen Bereich und bei der Bekämpfung der Armut zurückzuführen sein. Denn die wirtschaftliche Leistungsbilanz für Lateinamerika in den neunziger Jahren und auch in der aktuellen Dekade fällt trotz eines kräftigen Wachstumsschubs im laufenden Jahr eher bescheiden aus. Die mit der Rückkehr zur Demokratie verbundenen Hoffnungen auf eine signifikante Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in der Region haben sich nicht erfüllt. Während die lateinamerikanischen Volkswirtschaften in den achtziger Jahren in ihrer Mehrzahl stagniert hatten oder sogar geschrumpft waren, war mit einem durchschnittlichen Wachstum in der Region von 3,2% p.a. in den neunziger Jahren zwar eine gewisse Erholung zu verzeichnen, das Wachstum im Rahmen neoliberaler Wirtschaftsstrategien fiel jedoch zu niedrig aus, um eine entscheidende Trendwende in Lateinamerika einleiten zu können. Nachdem das Wirtschaftswachstum in Lateinamerika in seiner Gesamtheit seit Ende der neunziger Jahre stagniert hatte, pro Kopf der Bevölkerung sogar rückläufig war, kam es erst 2004 wieder zu einem kräftigen Wirtschaftswachstum von 5,9% (2005: 4,3%) (CEPAL 2005a: 168). Die Interamerikanische Entwicklungsbank spricht rückblickend von den "verlorenen sechs Jahren" (CEPAL 2003: 15), denn Ende 2003 lag das Pro-Kopf-Einkommen im lateinamerikanischen Durchschnitt immer noch 2% unter dem Niveau von 1997. Erinnert sei daran, dass die Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Demokratie und die Vertrauenswerte in die politischen Institutionen in den Jahren 2000 bis 2003 besonders niedrig waren.

Allgemein wird die wirtschaftliche Lage in Lateinamerika immer noch eher kritisch eingeschätzt, in den Umfragen des *Latinobarómetro* haben in den vergangenen Jahren weniger als 10% der Befragten die wirtschaftliche Lage in ihrem Land als "gut" oder "sehr gut" bewertet. Die wirtschaftlichen Reformen haben sich bisher nur begrenzt auf den Arbeitsmarkt ausgewirkt. Die Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren, ist

weitverbreitet. Drei von vier Befragten (unter denjenigen, die einen Arbeitsplatz hatten) waren im vergangenen Jahr (2005) besorgt, in den nächsten zwölf Monaten arbeitslos zu werden. Der Anteil der Arbeitslosen hat sich in Lateinamerika auf einem Niveau von 10% eingependelt, wobei die Zahl der Arbeitslosen durch den hohen Anteil von Unterbeschäftigten als Indikator für die Beschäftigungslage in Lateinamerika nur eine begrenzte Aussagekraft hat.

Die wirtschaftliche Bilanz der vergangenen Jahre hat Auswirkungen auf die Bewertung der Marktwirtschaft. Bei der Diskussion um die Krise der Demokratie in Lateinamerika, soweit sie sich in Umfragerwerten widerspiegelt, wird häufig übersehen, dass nicht nur die Funktionsweise der Demokratie negativ bewertet wird. Gleiches gilt für die Marktwirtschaft. Zwar ist eine Mehrheit mit der Aussage einverstanden oder sehr einverstanden, dass die Marktwirtschaft das einzige System ist, mit dem das Land sich entwickeln kann, aber nur eine Minderheit ist mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft zufrieden. So war der Grad der Unterstützung für Marktwirtschaft im Jahr 2005 mit 63% um zehn Prozentpunkte höher als die Unterstützung für die Demokratie (53%), mit der Funktionsweise der Demokratie waren 31% zufrieden, hingegen nur 27% mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft.

Zur Unzufriedenheit mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft haben sicherlich einige der Ergebnisse neoliberaler Wirtschaftsreformen, wie sie in den neunziger Jahren, teilweise auch bereits zuvor in fast allen lateinamerikanischen Staaten durchgeführt worden waren, beigetragen. So wird z.B. das Ergebnis der Privatisierung von Staatsunternehmen eher kritisch bewertet,³ die Unterstützung für die Privatisierung von Staatsunternehmen ist im lateinamerikanischen Durchschnitt zwischen 1998 und 2003 von 46% auf 22% zurückgegangen, allerdings zuletzt (2005) wieder auf 31% angestiegen. Es überrascht, dass auch in Ländern mit linken (Uruguay, Brasilien, Chile) oder populistischen Präsidenten (Argentinien, Venezuela) die Unterstützung

3 Dies hängt auch mit den Erwartungen an und die Zufriedenheit mit den privatisierten Unternehmen zusammen. Im *Latinobarómetro* 2004 antworten auf die Frage nach der Zufriedenheit hinsichtlich der Qualität und des Preises privatisierter, vormals staatlicher Dienstleistungen wie Wasserversorgung, Elektrizität, etc. drei Viertel der Befragten, sie seien "weniger" oder "sehr viel weniger" zufrieden mit den privatisierten Dienstleistungen (*Latinobarómetro* 2004: 41).

für die Privatisierung von Staatsunternehmen – teilweise deutlich – zugenommen hat. Einschränkend gilt es allerdings anzumerken, dass im lateinamerikanischen Durchschnitt nur jeder dritte Befragte diese Position vertritt und sie auch in den genannten Ländern nur von einer Minderheit unterstützt wird.

Tabelle 11: Unterstützung für und Zufriedenheit mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft 2005

- Sind Sie mit der folgenden Aussage “sehr einverstanden”, “einverstanden”, “nicht einverstanden”, “überhaupt nicht einverstanden”: die Marktwirtschaft ist das einzige System, mit dem das Land sich entwickeln kann (“sehr einverstanden”/“einverstanden”).
- Sind Sie “sehr zufrieden”, “eher zufrieden”, “nicht zufrieden”, “überhaupt nicht zufrieden” mit der Funktionsweise der Marktwirtschaft in ihrem Land? (“sehr zufrieden”/“eher zufrieden”).

Land	Unterstützung	Zufriedenheit
Argentinien	56	27
Bolivien	64	21
Brasilien	65	34
Chile	62	41
Costa Rica	64	25
Dom. Rep.	58	32
Ecuador	59	14
El Salvador	50	23
Guatemala	56	30
Honduras	65	22
Kolumbien	74	32
Mexiko	73	23
Nicaragua	69	23
Panama	56	20
Paraguay	56	18
Peru	64	12
Uruguay	69	46
Venezuela	66	48

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 62-63).

Tabelle 12: Unterstützung für die Privatisierung von Staatsbetrieben 1998-2005 (in %)

Frage: Sind Sie damit "sehr einverstanden", "einverstanden", "nicht einverstanden" oder "überhaupt nicht einverstanden", dass die Privatisierung von Staatsunternehmen von Vorteil für das Land waren? ("sehr einverstanden"/"einverstanden").

Land	1998	2002	2003	2005
Argentinien	32	14	12	25
Bolivien	49	23	19	25
Brasilien	51	38	33	41
Chile	51	22	29	37
Costa Rica	--	--	--	21
Ecuador	52	40	20	33
El Salvador	54	35	15	22
Guatemala	62	29	16	28
Honduras	47	34	25	31
Kolumbien	39	23	24	40
Mexiko	49	28	31	38
Nicaragua	46	30	20	29
Panama	20	31	10	14
Paraguay	46	19	23	22
Peru	44	32	22	31
Uruguay	29	16	16	36
Venezuela	51	38	32	44
Lateinamerika	46	28	22	31

Quelle: *Latinobarómetro* (1998-2005).

5. Demokratie kann man nicht essen: Armut und Demokratie

Durch das unzureichende Wirtschaftswachstum konnte auch die Armut in Lateinamerika, die in den 1980er Jahren, der so genannten verlorenen Dekade, drastisch zugenommen hatte, in den 1990er Jahren nicht abgebaut werden. In absoluten Zahlen gibt es heute (2005) sogar mehr Arme als 1990 (ca. 213 Mio. gegenüber 200 Mio. 1990). 2005 ging die CEPAL (2005b) in ihrem *Panorama Social* bei seit 2003 abnehmender Tendenz von einem Anteil von 40,6% Armen an der lateinamerikanischen Bevölkerung aus.

Inwieweit kann die Demokratie auf einem derartigen Sockel von Armut funktionieren? Bei der Befragung lateinamerikanischer Eliten

im Rahmen der Demokratie-Studie des UNDP (PNUD 2004a: 155-177) werden die soziale Ungleichheit und die soziale Segmentierung unter den Haupthindernissen für eine Vertiefung der Demokratie aufgelistet. Können Bürger, die in Unwissenheit und existenzieller Armut leben, überhaupt als mündige Bürger an der demokratischen Willensbildung mitwirken, oder werden sie nicht ein leichtes Opfer von Manipulationen jeglicher Art, bzw. müssen sie sich in persönliche Abhängigkeiten begeben, in denen sie ihre Stimme gegen bescheidene Unterstützungsleistungen klientelistischer Politiker tauschen. Wenn man sich die jüngste politische Entwicklung in Lateinamerika anschaut, folgten gerade die Ärmsten häufig allzu willig politischen Verführern mit autoritären Neigungen.

Im *Latinobarómetro* 2004 und 2005 wurde erstmals nach klientelistischen Praktiken gefragt. Nur knapp der Hälfte (53%) der Befragten war kein Fall bekannt geworden, in dem eine Person einen materiellen Vorteil daraus gezogen hatte, dass sie Sympathisant der Regierungspartei war. Je nach Land zeigten sich jedoch beachtliche Variationen, was das Ausmaß klientelistischer Praktiken betrifft. Mexiko liegt deutlich über dem lateinamerikanischen Durchschnitt, gefolgt von Paraguay, Argentinien und Bolivien. Auch bei Wahlen kam es zu Beeinflussungen – sei es durch Druck oder positive Anreize –, die zumindest teilweise als klientelistisch eingestuft werden können.

In Gesellschaften mit krassen sozialen Gegensätzen besteht das Risiko, dass die Unterprivilegierten von den demokratischen Spielregeln enttäuscht sind, da sich ihre materielle Situation nicht verbessert hat, und deshalb politischen Gruppierungen oder Führern folgen, die ihnen eine rasche Verbesserung ihrer Situation versprechen – unabhängig von den politischen Rahmenbedingungen, unter denen dies erfolgt. Auf die Frage, “falls Sie zwischen Demokratie und wirtschaftlicher Entwicklung wählen müssten, was würden Sie sagen, ist wichtiger?” bevorzugten im *Latinobarómetro* 2002 52% der Befragten die wirtschaftliche Entwicklung, 25% die Demokratie und 17% beides (w.n./k.A. 7%). Noch bedenklicher stimmt, dass über die Hälfte der Befragten in Lateinamerika der Aussage zustimmt: “Mir würde es nichts ausmachen, dass eine nicht-demokratische Regierung an die Macht kommt, falls sie die wirtschaftlichen Probleme lösen und allen Arbeit geben würde”.

Tabelle 13: Klientelistische Praktiken und Korruption

Fragen:

- Kennen Sie persönlich einen Fall, in dem eine Person privilegiert wurde, weil sie Sympathisant der Regierung war? Nur die Option: "Ja, ich kenne mehr als einen Fall".
- Kennen Sie jemanden, der bei den letzten Präsidentschaftswahlen unter Druck gesetzt wurde oder eine Gegenleistung dafür erhalten hat, damit er in einer bestimmten Weise abstimmt?
- Haben Sie oder ein Familienangehöriger in den vergangenen 12 Monaten von irgendeinem Fall von Korruption Kenntnis bekommen? Antwort: "Ja".

Land	Klientelismus- erfahrungen	Wahlbeein- flussung	Korruptionserfahrungen	
	2005	2005	2005	2001
Argentinien	25	31	14	24
Bolivien	25	33	19	32
Brasilien	12	25	74	69
Chile	14	15	8	13
Costa Rica	15	22	21	18
Dom. Rep.	22	37	17	--
Ecuador	16	30	16	27
El Salvador	9	24	9	19
Guatemala	10	29	12	16
Honduras	19	31	8	24
Kolumbien	12	24	14	11
Mexiko	35	55	50	65
Nicaragua	18	22	16	17
Panama	22	24	8	21
Paraguay	28	37	19	24
Peru	20	31	14	22
Uruguay	16	21	10	18
Venezuela	21	29	16	27
Lateinamerika	19	29	20	26

Fett: über dem lateinamerikanischen Durchschnitt.Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 29-30).

Tabelle 14: Zustimmung zur Machtübernahme durch eine nicht-demokratische Regierung 2002/2004

Frage: Sagen Sie mir bitte, wie sehr stimmen Sie mit den folgenden Aussagen überein? "Mir würde es nichts ausmachen, dass eine nicht-demokratische Regierung an die Macht kommt, falls sie die wirtschaftlichen Probleme lösen und allen Arbeit geben würde".

"Ich stimme der Aussage zu"/"sehr zu" (in %)

Land	2002	2004
Paraguay	63	75
Nicaragua	63	70
Honduras	53	69
Mexiko	49	67
Kolumbien	57	64
Peru	43	64
Dominikanische Republik	--	62
Guatemala	64	57
El Salvador	55	57
Panama	51	56
Lateinamerika	50	55
Brasilien	62	54
Ecuador	53	49
Bolivien	43	49
Venezuela	38	49
Argentinien	47	46
Chile	52	45
Costa Rica	38	42
Uruguay	30	33

Quelle: *Latinobarómetro* (2003/2004).

Fragt man die Bürger, welchen Faktoren die größte Bedeutung zukommt, damit sie Vertrauen in öffentliche Institutionen haben, so wird bei Mehrfachnennungen mit großem Abstand, von fast der Hälfte der Befragten (46%) genannt: dass alle gleich behandelt werden (*Latinobarómetro* 2004: 35). D.h., die Gleichheit vor dem Staat und dem Gesetz bzw. die entgegengesetzte Wahrnehmung, dass dies nicht gegeben ist, sind zentrale Faktoren, die das Vertrauen in die politischen Institutionen in Lateinamerika beeinflussen. Fragt man nach den Hauptgründen, warum Bürger/Bürgerinnen nicht gleich behandelt

werden, so nennen im lateinamerikanischen Durchschnitt vier von zehn Befragten (und in einigen Ländern mehr als die Hälfte der Befragten) als Hauptgrund, "weil sie arm sind".

Tabelle 15: Weil sie arm sind, werden sie nicht gleich behandelt
(2004 in %)

El Salvador	56
Nicaragua	55
Honduras	53
Dominikanische Republik	47
Peru	46
Guatemala	44
Kolumbien	43
Bolivien	43
Paraguay	43
Ecuador	38
Mexiko	37
Venezuela	34
Panama	33
Chile	32
Uruguay	30
Argentinien	29
Brasilien	28
Costa Rica	24

Quelle: Latinobarómetro (2004: 36).

6. Schwacher Staat – schwache Demokratie

In der Demokratie-Studie des UNDP wird die Schwäche des Staates als eine der Hauptursachen für die Krise der Demokratie benannt: "Der Staat ist eines der Gesichter der Demokratie, und ein Staat ohne Macht ist gleichbedeutend mit einer Demokratie ohne Macht" (PNUD 2004: 189). Der Machtverlust des Staates zeigt sich vor allem in zwei Bereichen. Einerseits ist der Staat unfähig, den Besitz, die körperliche Unversehrtheit und das Leben seiner Bürger ausreichend zu schützen. In den vergangenen Jahren sind Lateinamerika und vor allem die lateinamerikanischen Metropolen immer wieder aufgrund der ausufernden Gewaltkriminalität in die Schlagzeilen der Presse geraten. Latein-

amerika nimmt in diesem Bereich im internationalen Vergleich leider eine Spitzenposition ein.

Tabelle 16: Gewaltkriminalität in Lateinamerika

Land/Region	Jahr	Morde	Morde pro 100.000 Einwohner
Argentinien	2001	3.048	8,2
Bolivien	2000	2.558	32,0
Brasilien	2001	39.618	23,0
Chile	2001	699	4,5
Costa Rica	1999	245	6,2
Dom. Rep.	1998	1.121	15,8
Ecuador	1999	3.217	25,9
El Salvador	2001	2.196	34,3
Guatemala	1994	3.239	33,3
Honduras	1998	9.241	154,0
Kolumbien	2000	29.555	70,0
Mexiko	2000	13.829	14,0
Nicaragua	1998	1.157	24,1
Panama	1998	54	2,0
Paraguay	2001	890	15,6
Peru	2001	1.298	5,0
Uruguay	2000	154	4,6
Venezuela	2000	8.022	33,2
Lateinamerika	ca. 1997	109.135	25,1
Westeuropa	ca. 2000	4.519	1,4
Östliches Mittelmeer	ca. 1995-1999	31.000	7,1
Pazifischer Raum	ca. 1995-1999	59.000	5,1
Südostasien	ca. 1995-1999	78.000	5,8
Afrika	ca. 1995-1999	116.000	22,2
Welt	ca. 1995-1999	521.000	8,8

Quelle: PNUD (2004b: 107).

Die Funktionsdefizite der lateinamerikanischen Demokratien schlagen sich andererseits in der mangelnden Durchsetzung des Rechts nieder.

Was die Durchsetzung des Rechts betrifft, wurde im *Latinobarómetro* 2005 die Frage gestellt, in welchem Umfang es der Staat erreicht, dass die Gesetze befolgt werden. Dazu wurde eine Skala von 1 (der Staat erreicht nicht, dass überhaupt ein Gesetz befolgt wird) bis 10 (der Staat erreicht, dass alle Gesetze befolgt werden) benutzt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Lateinamerikaner/Innen die Durchsetzung des Rechts, eine der Kernaufgaben des Staates, mehrheitlich eher skeptisch beurteilen. Dies korrespondiert mit der Wahrnehmung einer weit verbreiteten Straflosigkeit, die eng mit dem sozialen Status der Täter verknüpft ist. 60% der Befragten bezweifelten 2005, dass die Justiz die Schuldigen ohne Ansehen der Person bestraft (*Latinobarómetro* 2005: 23).

Tabelle 17: Kann der Staat die Gesetze durchsetzen?

Land	Durchschnittswert
Uruguay	6,3
Costa Rica	6,1
Kolumbien	6,1
Chile	5,9
Venezuela	5,8
Dominikanische Republik	5,6
Panama	5,2
Mexiko	5,2
Lateinamerika	5,1
El Salvador	5,0
Honduras	4,9
Guatemala	4,8
Argentinien	4,8
Nicaragua	4,7
Bolivien	4,5
Brasilien	4,4
Peru	4,4
Paraguay	4,1
Ecuador	3,9

Fett: unter dem lateinamerikanischen Durchschnitt.

Quelle: *Latinobarómetro* (2005: 20).

**Tabelle18: Korruptionsperzeptionsindex
(Transparency International) 2005**

Punktwert 10 (frei von Korruption) – 1 (extrem von Korruption befallen)

Land	Punktwert	Rang
Island	9,7	1
Deutschland	8,2	16
USA	7,6	17
Chile	7,3	21
Uruguay	5,9	32
Costa Rica	4,2	51
El Salvador	4,2	51
Kolumbien	4,0	55
Kuba	3,8	59
Brasilien	3,7	62
Mexiko	3,5	65
Panama	3,5	65
Peru	3,5	65
Dominikanische Republik	3,0	85
Argentinien	2,8	97
Honduras	2,6	107
Nicaragua	2,6	107
Bolivien	2,5	117
Ecuador	2,5	117
Guatemala	2,5	117
Venezuela	2,3	130
Paraguay	2,1	144
Haiti	1,8	155

Quelle: Transparency International

<<http://www.transparency.org/policy-research/surveys-indices/cpi/2005>>
(Zugriff: 17.8.2006).

Die mangelnde Durchsetzung des Rechts korrespondiert mit der in Lateinamerika weit verbreiteten Korruption. Von 20 berücksichtigten lateinamerikanischen Ländern finden sich nach Daten von *Transparency International* (2005) unter insgesamt 159 Ländern nur zwei (Chile, 21 und Uruguay, 32) in der oberen Hälfte (mehr als 5 Punkte) auf

der Korruptionsskala (1 extrem von Korruption befallen; 10 frei von Korruption), d.h. unter den weniger korrupten Ländern. Die Hälfte der lateinamerikanischen Länder weist demgegenüber sehr hohe Korruptionswerte (weniger als 3 Punkte) auf. Die genannten Werte sind allerdings vorsichtig zu interpretieren, handelt es sich doch um Perzeptionen und nicht real beobachtete Korruptionsfälle. Während nach dem *Latinobarómetro* von 2005 im lateinamerikanischen Durchschnitt nur 30% Fortschritte in ihrem Land bei der Korruptionsbekämpfung sehen⁴ und im Durchschnitt 68 von 100 Staatsbediensteten als korrupt erachtet werden, ist nur 20% der Befragten bzw. ihren Angehörigen in den vorausgegangenen 12 Monaten ein konkreter Fall von Korruption bekannt geworden (Tabelle 12). Dabei stechen zwei Fälle heraus: Brasilien und Mexiko, wobei in Mexiko Korruption mit einem hohen Ausmaß an Klientelismus einhergeht.

Der Machtverlust des Staates zeigt sich auch in der Verringerung des Handlungsspielraumes und der Handlungsautonomie gegenüber internen und externen Vetoakteuren, vor allem im Wirtschaftsbereich. Dies führt zu einer Krise der Politik, die in der Kluft begründet ist, die zwischen Problemen besteht, welche die Bürger gelöst sehen wollen, und der Unfähigkeit der Politik, diese auch angehen zu können. Das Verhältnis zwischen Markt und Politik hat sich immer mehr zugunsten der Wirtschaft verschoben. Dies kann – so die Position im Bericht von UNDP – zu einer ernsthaften Gefährdung der Demokratie führen:

Die Wirtschaft ist eine Frage der Demokratie, weil von ihr die Entwicklung der sozialen Bürgerrechte abhängt und sie Machtbeziehungen begründet und verändert [...]. Dem Staat kommt eine überragende Bedeutung hinsichtlich der Verteilung der Einkommen über die Steuern, die Regulierung der Märkte, und Subventionen oder die Förderung bestimmter Sektoren oder langfristige Politiken zu. Diese Rolle impliziert, dass es eines starken und handlungsfähigen und keines rachitischen Staates bedarf. [...] Falls diese Rolle des Staates nicht wahrgenommen wird, wird die Demokratie irrelevant und unglaublich im Hinblick auf die Entwicklung der sozialen Bürgerrechte (PNUD 2004: 191; Übers. D. N.).

Dies gilt umso mehr, als die Lateinamerikaner in ihrer Mehrzahl eine aktive Rolle des Staates in der Wirtschaft erwarten. Vergleicht man die Werte für die einzelnen Länder, so könnte der Eindruck entstehen,

4 In Uruguay, Chile, Venezuela und Kolumbien waren es mehr als 40%.

dass die Unterstützung für eine aktive Rolle des Staates insbesondere in den Ländern besonders hoch ist, in denen umfassende neoliberale Reformen durchgeführt wurden, etwa in Argentinien, Chile oder Mexiko.

Tabelle 19: Unterstützung für Markt und Staat (2002)

Land	Markt solide Unter- stüt- zung	Markt tendenzielle Unter- stützung	Unent- schieden	Staat tendenzielle Unter- stützung	Staat solide Unter- stützung
Argentinien	6,8	9,5	1,5	24,5	57,8
Bolivien	8,3	14,9	3,9	28,4	44,5
Brasilien	11,9	22,5	5,1	25,5	35,1
Chile	8,2	9,2	2,5	17,0	63,1
Costa Rica	8,4	17,0	4,0	23,0	47,7
Dom. Rep.	6,6	11,8	1,7	25,5	54,3
Ecuador	17,2	19,5	2,8	23,0	37,6
El Salvador	9,8	25,7	4,4	26,1	34,0
Guatemala	13,2	22,0	6,2	28,1	30,5
Honduras	9,8	18,6	3,8	25,9	41,9
Kolumbien	10,9	11,3	5,3	24,3	48,2
Mexiko	9,8	15,5	2,3	25,2	47,2
Nicaragua	7,1	21,1	3,1	29,1	39,6
Panama	10,3	19,2	2,7	18,3	49,6
Paraguay	10,4	18,9	1,9	18,6	50,2
Peru	9,7	18,5	5,2	25,3	41,4
Uruguay	4,6	6,2	2,4	16,0	70,8
Venezuela	11,7	24,2	3,2	24,3	36,5
Zentralamerika Mexiko	9,3	18,6	3,4	25,2	43,5
Andenländer	11,6	17,8	4,0	25,0	41,5
Mercosur/Chile	8,3	13,0	2,6	20,2	56,0
Lateinamerika	9,7	16,7	3,4	23,7	46,6

Quelle: PNUD (2004b: 243).

Allerdings hat der Glaube an die Problemlösungskapazitäten des Staates abgenommen. Eine Mehrheit der Befragten, in einigen Ländern zwischen zwei Dritteln und drei Viertel, geht davon aus, dass der Staat nur einige oder kein Problem unserer Gesellschaft lösen kann.

Tabelle 20: Problemlösungskapazität des Staates 2003

Frage: Man sagt, dass der Staat die Probleme unserer Gesellschaft lösen könne, weil er über die dazu notwendigen Mittel verfügt. Würden Sie sagen, dass der Staat "alle Probleme", "die Mehrzahl der Probleme", "nur einige Probleme", "kein Problem" lösen kann?

Land	(a) nur einige Probleme	(b) kein Problem	(a) + (b)
Honduras	61	15	76
Costa Rica	60	15	75
Peru	50	17	67
Bolivien	47	19	66
Nicaragua	47	19	66
Mexiko	53	11	64
El Salvador	50	13	63
Ecuador	45	15	60
Kolumbien	43	15	58
Lateinamerika	43	13	55*
Guatemala	27	26	53
Brasilien	43	7	50
Chile	42	7	49
Panama	38	10	48
Paraguay	30	13	43
Argentinien	37	3	40
Venezuela	30	10	40
Uruguay	19	5	24

* 2005: 55%

Quelle: *Latinobarómetro* (2003; 2005).

7. Zusammenfassung und Ausblick

Viele der lateinamerikanischen Demokratien, vor allem im Andenraum, durchlaufen eine Krise ihrer politischen Institutionen, die anscheinend nicht in der Lage sind, die politischen, wirtschaftlichen und

sozialen Probleme in den betreffenden Ländern zu verarbeiten. Allerdings sind nicht alle lateinamerikanischen Staaten von derartigen Krisen betroffen. Weiter verbreitet ist ein Vertrauensverlust gegenüber einigen für eine Demokratie zentralen politischen Institutionen, und auch die Funktionsweise der Demokratie wird überwiegend kritisch bewertet. Allerdings ist die Demokratie weiterhin die von einer deutlichen Mehrheit bevorzugte Regierungsform. Die Demokraten sind in der Mehrzahl der Länder für sich allein jedoch nicht mehrheitsfähig und weisen in einigen Aspekten auch ambivalente Positionen auf. Große Bedeutung kommt deshalb den gegenüber der Demokratie politisch Indifferenten oder Ambivalenten zu. Dennoch gibt es zur Zeit keine mehrheitsfähige Systemalternative zur Demokratie, und ein Regimewechsel zu autoritären Systemen ist wenig wahrscheinlich. Aber es besteht ein großes Risiko, dass populistische Politiker mit einem ambivalenten Demokratieverständnis an die Macht gewählt werden. Das Regierungssystem "Präsidentialdemokratie" kann nicht ursächlich für die politischen Krisen in Lateinamerika verantwortlich gemacht werden, zumal die Krisen in der Regel im Rahmen der Verfassung und unter maßgeblicher Beteiligung der parlamentarischen Mehrheit gelöst werden.

Die lateinamerikanischen Demokratien ruhen in ihrer Mehrheit auf einem brüchigen sozialen Fundament. Die Wirtschaftspolitik der vergangenen beiden Dekaden hat die Armut nicht entscheidend reduziert und die im internationalen Vergleich besonders regressive Einkommensverteilung nicht verbessert. Armut wird als Ausschluss- und Diskriminierungskriterium im Verhältnis zu Staat und Politik gesehen. Armut erhöht das Risiko von politischem Klientelismus und populistischen Experimenten. Die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik und die wirtschaftliche Entwicklung haben sich in der Mehrzahl der lateinamerikanischen Länder eher negativ auf die Demokratie ausgewirkt und politische Krisen mit verursacht. Gleichzeitig wird die Funktionsweise der Marktwirtschaft ähnlich negativ bewertet wie die Funktionsweise der demokratischen Institutionen.

Es stellt sich die Frage, ob die Politik für die negative wirtschaftliche Entwicklung verantwortlich gemacht werden kann, die wiederum negativ auf die Bewertung der Politik und der politischen Institutionen zurückwirkt. Einerseits sind stabile politische Rahmenbedingungen und effiziente politische Institutionen ein Faktor, der sich positiv auf

das Handeln der wirtschaftlichen Akteure auswirkt. Dies dokumentieren die erfolgreichen lateinamerikanischen Volkswirtschaften, wie etwa Chile. Andererseits haben die neoliberalen Wirtschaftsreformen der achtziger und neunziger Jahre den Handlungsspielraum der Politik eingeengt und den Einfluss von nicht demokratisch legitimierten Akteuren auf die Politik erhöht. Die neoliberalen Reformen haben den Staat geschwächt, der in vielen lateinamerikanischen Ländern überdies schon traditionell eher schwach gewesen war. Die Bürger und Bürgerinnen wollen aber in ihrer großen Mehrheit einen aktiven Staat, denn ein starker und autonomer Staat ist gleichzeitig die Voraussetzung zur Reduzierung sozialer Ungleichheit und Armut sowie zur Stärkung des Vertrauens der Bürger in die Politik und Demokratie.

Literaturverzeichnis

- Carey, John M. (2002): Legislatures and Political Accountability. Building Credibility. In: *ReVista. Harvard Review of Latin America*, 2 (1) <<http://drclas.fas.harvard.edu/publications/revista/democracy/carey.html>> (Zugriff: 18.8.2006).
- CEPAL (2003): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2002-2003*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2005a): *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- (2005b): *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile: CEPAL.
- FLACSO (2004) *Gobernabilidad en América Latina. Informe Regional 2004*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Foro Interamericano Sobre Partidos Políticos. OEA (2004): *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectiva del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina. Documento de referencia para el debate*. Washington D.C. <<http://www.georgetown.edu/pdba/conference.html>> (Zugriff: 18.8.2006).
- Fraga, Rosendo (2004): *América Latina frente a la cumbre de Monterrey (I). La gobernabilidad democrática en las Américas, Centro de Estudios Nueva Mayoría 8.1. 2004* <<http://www.nuevamayoria.com/ES/ANALISIS/fraga/lat/040108.html>> (Zugriff: 14.5.2005).
- IADB (Intern.-American Development Bank) (2005): *The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report*. Washington D.C.: IADB.
- Latinobarómetro* (1996-2005): Informes de Prensa <<http://www.latinobarometro.org/>> (Zugriff: 18.8.2006).
- Linz, Juan (1994): "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?". In: Linz, Juan/Valenzuela, Arturo, I: 3-87.

- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy*, 2 Bde. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- NIC (National Intelligence Council) (2004): *Latin America 2020: Discussing Long-Term Scenarios, Final Report*. Washington D.C. <http://www.dni.gov/nic/PDF_GIF_2020_Support/2004_06_06_papers/la_summary.pdf> (Zugriff: 17.8. 2006).
- Nolte, Detlef (2004): "Presidentialism Revisited: Gewaltentrennung und Gewaltenschränkung in den lateinamerikanischen Präsidialdemokratien". In: *Lateinamerika Analysen* 7, S. 55-88.
- (2005): "Neoinstitutionalismus und Demokratieforschung in Lateinamerika: präsidentielle Regierungssysteme als komplexe institutionelle Regimes". In: Engel, Ulf/Jakobeit, Cord/Mehler, Andreas/Schubert, Gunter (Hrsg.): *Staat, Demokratie und Entwicklung im Zeitalter der Globalisierung. Festschrift für Rainer Tetzlaff*. Münster: LIT, S. 336-349.
- O'Donnell, Guillermo (1992): *Delegative Democracy?* (Kellog Institute, Working Paper 172). University of Notre Dame, Ind.
- Oppenheimer, Andrés (2005): "Region May need European-Style Prime Ministers". In: *The Miami Herald*, 24.5. 2005.
- Payne, J. Mark et al. (2002): *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington D.C: Johns Hopkins University Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal S. (2003): "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad. ¿Hacia un nuevo presidencialismo?". In: *Latin American Research Review* 38, 2, S. 149-164.
- (2005): "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes. Toward Congressional Supremacy?". In: *Comparative Political Studies* 38, 1, S. 51-74.
- PNUD (2004a): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Lima: PNUD.
- (2004b): *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas – Compendio Estadístico*. Lima: PNUD <<http://democracia.undp.org/Default.Asp>> (Zugriff: 17.8. 2006).
- Poguntke, Thomas/Webb, Paul (Hrsg.) (2005): *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Smith, Peter H. (2005): *Democracy in Latin America. Political Change in Comparative Perspective*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- Valenzuela, Arturo (2004): "Latin American Presidencies Interrupted". In: *Journal of Democracy* 15, 4, S. 5-19.

Ruth Zimmerling

**Demokratie, Rechtsstaatlichkeit,
politische Gleichheit.
Überlegungen zur permanenten Transition**

1. Soziale Prozesse vollziehen sich nicht von heute auf morgen, sondern über längere Zeiträume – besonders, wenn es um die Veränderung grundlegender gesellschaftlicher Institutionen geht. Im Übrigen sind soziale Ordnungen eigentlich ständig einem zumindest marginalen (und nicht immer intendierten) Umbau unterworfen. Wir müssen also davon ausgehen, dass sich praktisch jedes soziale System zu jedem Zeitpunkt in irgendeinem Prozess des “x-ens”, also “auf dem Weg, x zu werden” befindet.

Manchmal gerät ein bestimmter Typ dieser ständig stattfindenden Prozesse in den Blickwinkel von Sozialwissenschaftlern, die sich dann zwecks näherer Untersuchung auf ihn konzentrieren. So wurde – aus durchaus verständlichen Gründen, deren Erläuterung hier zu weit führen würde – im dritten Viertel des 20. Jahrhunderts den so genannten “Entwicklungsländern” bzw., wie es auf Spanisch treffender heißt, Ländern “auf dem Weg zur Entwicklung” (*en vía de desarrollo*) besondere Aufmerksamkeit zuteil. Inzwischen ist offenbar die Entwicklungsländerforschung wieder etwas aus der Mode gekommen. Stattdessen wandte sich die Aufmerksamkeit in den letzten Jahrzehnten, angeregt durch historische Ereignisse zunächst in Südeuropa und Lateinamerika, später dann auch in Osteuropa, solchen politischen Systemen zu, die vermeintlich “auf dem Weg” bzw., wie es häufiger genannt wird, “in Transition” zur Demokratie sind.

Für die Einschätzung der Probleme und Möglichkeiten solcher “Transitionen” ist es nicht ganz unnütz, daran zu erinnern, dass in manchen vermeintlichen Transitionsländern der betreffende Prozess vor sehr langer Zeit begann und bis heute nicht abgeschlossen ist. Von Peter Waldmann stammt im Zusammenhang mit Entwicklungsprozessen die Beobachtung, dass es Länder gibt, die an der Schwelle zur Entwicklung dauerhaft verharren, ohne die nächste Stufe, also den

angestrebten Zustand tatsächlichen “Entwickeltseins”, je zu erreichen: “Schwellenländer auf Dauer” im paradoxen Zustand des “permanenten take-off”.¹ Genau dasselbe gilt offenbar zumindest in manchen Fällen auch für die Transition zur Demokratie. So kann man z.B. mit guten Gründen behaupten, dass im Fall Mexiko der Prozess, der gelegentlich als ein Prozess “demokratischer Transition” charakterisiert wurde, nunmehr seit mehr als achtzig Jahren um die “Schwelle” zur Demokratie herum oszilliert, ohne sie jemals wirklich deutlich überschritten zu haben.² Manche Autoren haben angesichts solcher Fallbeispiele denn auch besorgt zu bedenken gegeben, dass wir heutzutage vielleicht bestenfalls Zeugen der Stagnation, des Einfrierens von Prozessen echter demokratischer Transition sind.³

Das ist mein Ausgangspunkt für die folgenden Überlegungen, in denen ich der Frage nachgehen möchte, was “Transition zur Demokra-

-
- 1 Vgl. Waldmann (1988: 49). Waldmann argumentiert dort, dass die zu beobachtende Lage Argentiniens als ein Land, das im Zustand des Übergangs bzw. an der Schwelle zur wirtschaftlichen Entwicklung dauerhaft festgefahren scheint, zumindest in Lateinamerika nicht die Ausnahme, sondern die Regel ist.
 - 2 Samuel Huntington etwa, der Anfang der neunziger Jahre fast überall auf dem südamerikanischen Subkontinent Demokratien sah, hat argumentiert, dass Mexiko trotz vieler Jahrzehnte periodisch stattfindender Wahlen und der Proklamation demokratischer Werte in seiner ehrwürdigen Verfassung jedenfalls bis 1991 die Transition zur Demokratie noch nicht vollzogen hatte (Huntington 1991: 120). In seinen Augen ist, entgegen der Einschätzung eines mexikanischen Experten, Mexiko “noch immer eine tropische Demokratie”, womit er offenbar meint, dass das mexikanische System zwar einige Merkmale von Demokratien besitzt, dass es aber (noch) keine “echte” oder “volle” Demokratie ist; vgl. dazu Alan Arias Marín in *Milenio* (Mexico City) vom 15. Oktober 2000, S. 26. Andere Beobachter dagegen meinen durchaus, dass Mexiko den Status einer Demokratie “ohne Adjektive” erreicht hat; und einige behaupten sogar, man könne das genaue Datum nennen, an dem dies geschehen sei: “Glücklicherweise ist Mexiko seit dem 2. Juli letzten Jahres” [gemeint ist das Jahr 2000] eine Demokratie, als “Mexikos erste ganz und gar legitime und demokratische Präsidentschaft seit fast einem Jahrhundert” durch Wahlen entschieden wurde – so Krauze (2001).
 - 3 Das hat kürzlich sogar einen bekannten Autor dazu veranlasst, das “Ende des Transitions-Paradigmas” einzuläuten (Carothers 2002) – eine Annahme, die in der nachfolgenden Debatte von anderen Autoren aus verschiedenen Gründen zurückgewiesen wurde; vgl. die betreffenden Beiträge im *Journal of Democracy* 13.3 (Juli 2002). Die zweifelhaften demokratischen Qualitäten zahlreicher Regime in “permanenter Transition” haben in jüngerer Zeit auch verstärkt das Interesse an so genannten “hybriden” Systemen geweckt; vgl. dazu etwa Diamond „2002) oder Bendel/Croissant/Rüb (2002).

tie” überhaupt heißen kann und welche Voraussetzungen ein erfolgreicher Transitionsprozess hat.

Die Einschätzung eines politischen Regimes als “defekte”, nicht richtig funktionierende Demokratie beruht oft vor allem auf der Feststellung, dass in dem betreffenden Gemeinwesen bestimmte Ungleichheiten vorherrschen.⁴ Die Idee der Gleichheit spielt, mit anderen Worten, eine äußerst wichtige Rolle sowohl für die “Explikation” des Demokratiebegriffs als auch für die “Rechtfertigung” dieses politischen Systemtyps. Das ist zwar nicht der einzige relevante Aspekt, aber ich werde mich im Folgenden auf diesen zentralen Aspekt der Gleichheit konzentrieren.

2. Jede systematische Betrachtung der Demokratie muss notwendigerweise mit einigen begrifflichen Bemerkungen beginnen, da die Fülle existierender rivalisierender Definitionen andernfalls leicht zu Missverständnissen führen würde. Mindestens drei Typen von Definitionen sind m.E. zu unterscheiden:

2.1 *Minimalistische Definitionen*

Nach minimalistischen Definitionen bedeutet “Demokratie” im Wesentlichen nichts anderes als die Anwendung des Mehrheitsverfahrens für die Wahl des politischen Personals eines Gemeinwesens und für das Treffen politischer Entscheidungen überhaupt. Darüber hinaus erwähnen solche Definitionen in der Regel auch die weiteren Kriterien von periodischen Wahlen und allgemeinem Wahlrecht. Während die ersten beiden – also Mehrheitsregel und periodische Wahlen – rein prozedurale Kriterien sind, reflektiert das Letztgenannte die gehaltvolle Idee, dass “Demokratie” Regierung durch “das Volk” bedeutet, womit grundsätzlich alle Bürger gemeint sind und nicht nur eine irgendwie herausgehobene kleinere Gruppe von Personen.⁵

4 Da Lateinamerika seit langem als Weltregion mit den größten sozialen Ungleichheiten bekannt ist, gilt das erwartungsgemäß insbesondere für Länder dieser Region. So wurden beispielsweise politische und soziale Ungleichheiten von Kurt Weyland (1995) als schwerwiegendste Hindernisse bzw. Bedrohungen für die Demokratie in Lateinamerika denunziert; vgl. auch Chalmers (1997).

5 Es geht, mit anderen Worten, darum, dass die Demokratie nicht zur Oligarchie, also zur Regierung einiger weniger (nach welchem Kriterium auch immer) “Ausgewählter” degenerieren soll, und folglich *a fortiori* auch nicht zur Aristokratie,

Alle drei Definitionsbedingungen sind offenbar mehr oder weniger “elastisch”: Es gibt einfache und qualifizierte, absolute und relative Mehrheiten, und die Länge der Perioden zwischen Wahlen ist ebenso eine Frage der Konvention wie der Umfang des “Universums”, das für die Gewährung des Wahlrechts als relevant angesehen wird.

Die Idee der politischen Gleichheit ist bei Demokratiebegriffen dieses Typs üblicherweise in Form der Bedingung der Gleichheit der Stimme enthalten, und zwar in dem doppelten Sinne, dass jedes Mitglied (des ausgezeichneten Universums) das gleiche Wahlrecht hat und dass jede Stimme das gleiche Gewicht besitzt. Diese Idee wird traditionell mit dem populären Slogan “One person, one vote” ausgedrückt.⁶

Definiert man Demokratie auf diese minimalistische Weise, dann scheint daraus unter anderem zu folgen, dass der demokratische bzw. nicht-demokratische Charakter eines politischen Systems völlig unabhängig vom Rechtssystem des betreffenden Landes ist – und zwar sowohl vom Inhalt seiner Gesetze als auch von deren wirksamer Durchsetzung. Nach minimalistischer Auffassung ist also, anders ausgedrückt, eine Demokratie ohne *rule of law* bzw. “Rechtsstaat” denkbar.⁷

d.h. zur Regierung derer, die in irgendeiner Hinsicht als allen anderen überlegene “Beste” angesehen werden.

6 Die Zeiten, in denen man noch die offen geäußerte Meinung hören oder lesen konnte, dass bei allgemeinen Wahlen die Stimmen mancher Bürger mehr zählen sollten als die anderer, scheinen inzwischen unwiederbringlich vorüber zu sein. Geht es aber um Abstimmungen über politische Programme, dann sind nicht nur versehentlich, sondern durchaus intendiert ungleichgewichtige Stimmenverhältnisse auch heute noch keineswegs unüblich – vor allem, wenn es um die Repräsentation territorialer Einheiten geht (in föderalen Systemen, der EU usw.). Das Argument zugunsten solcher Ordnungen ist dann aber meistens, dass politische Einheiten mit unterschiedlich vielen Einwohnern in der politischen Entscheidungsfindung entsprechend gewichtet werden sollten. Der Grund für das ungleiche Stimmengewicht mancher politischen Agenten ist damit also letztlich doch wieder das Ziel, eine (annähernd) “gleiche” Repräsentation aller Bürger zu gewährleisten.

7 Falls es zwischen beidem überhaupt eine Beziehung gibt, dann scheint es eher eine konfliktive zu sein, da der Rechtsstaat der spontanen Willkür und den Launen von Mehrheiten Grenzen setzt.

2.2 “Realistische” Definitionen

Eine zweite Gruppe von Demokratiebegriffen wird als “realistisch” aufgefasst – so etwa von Guillermo O’Donnell.⁸ Sie ähneln der vorherigen Gruppe insofern, als sie sich ausschließlich auf Merkmale des politischen Systems beschränken (und nicht etwa auf sozioökonomische Bedingungen, die eine Gesellschaft zu erfüllen hätte, um das Etikett “demokratisch” zu verdienen); aber sie gehen über solch rein prozedurale Definitionen dadurch hinaus, dass sie bestimmte Mindeststandards festlegen, denen politische Institutionen genügen müssen, damit ein System als Demokratie klassifiziert werden kann. Nach O’Donnell findet sich bei solchen Definitionen meist eine Kombination von zwei Elementen, nämlich einerseits das schon erwähnte prozedurale Element – konkret: die Bedingung der periodischen Wahlen –, das nun aber verschärft wird durch qualitative Anforderungen (etwa, dass Wahlen nicht nur stattfinden, sondern dass sie auch fair sein müssen) und andererseits irgendein substantielles Element, das der Einsicht geschuldet ist, dass es faire Wahlen nicht geben kann, wenn nicht zugleich auch bestimmte normative Bedingungen erfüllt sind – wenn also z.B. die Bürger nicht über bestimmte Freiheiten oder Rechte verfügen, die der Staat gewährleisten muss.

Nach solchen Definitionen hängt die Identifikation eines politischen Systems als demokratisch offenbar davon ab, was man unter Fairness bzw. genauer unter “fairen Wahlen” versteht. O’Donnells eigener Vorschlag dazu ist, dass wir von “fairen Wahlen” dann und nur dann sprechen können, wenn sie “kompetitiv, frei, egalitär, entscheidend und inklusiv” sind. Mit “egalitär” ist dabei gerade das gleiche Gewicht jeder Stimme gemeint ist und mit “inklusiv”, dass jeder minimal kompetente Bürger das gleiche Recht auf aktive und passive Beteiligung an Wahlen, als Wähler und auch als Kandidat für politische Ämter, hat. Diese beiden Bedingungen, die mit denen der schon behandelten minimalistischen Definitionen übereinstimmen, transportieren also wieder die Idee der Gleichheit. Die übrigen drei Kriterien scheinen lediglich begrifflich notwendige Bedingungen dafür auszudrücken, dass man überhaupt von einem System sprechen kann, das auf “Wahlen” in einem relevanten Sinne basiert: Der Begriff der Wahl impliziert schließlich, dass es etwas auszuwählen gibt, und wo kein

8 Vgl. z.B. O’Donnell (1999) und (1996: 34-36)

Wettbewerb existiert, wo es also nicht wenigstens eine Alternative zwischen mindestens zwei Kandidaten gibt, ist das nicht der Fall.⁹ Darüber hinaus haben Wähler auch dann keine echte Auswahl, wenn sie nicht frei in ihrer Wahl sind, sondern unter Zwang oder Manipulation stehen.¹⁰ Und auch wenn Wahlen nicht entscheidend sind, wenn also der Wahlsieg nicht mit der wirksamen Macht einhergeht, die betreffenden Ämter zu übernehmen und entsprechende politische Entscheidungen während der vorgesehenen Amtszeit tatsächlich zu treffen, kann man wohl kaum von einem politischen System sprechen, das tatsächlich auf Wahlen beruht.

Wenn diese Interpretation zutreffend ist, dann unterscheiden sich "realistische" Definitionen der Demokratie wie die von O'Donnell vorgeschlagene gar nicht wesentlich von minimalistischen Konzeptionen, auch wenn es auf den ersten Blick so aussehen mag. Sie gehen über Letztere lediglich insofern hinaus, als sie unter dem Deckmäntelchen zusätzlicher Definitionsbedingungen gewisse begriffliche Implikationen für die Existenz einer Demokratie im Sinne eines auf periodischen Wahlen und der Mehrheitsregel basierenden politischen Systems explizit machen. Gewonnen ist damit zunächst nur eine Explikation des Begriffs der Wahl. Der "Realismus" solcher Konzeptionen liegt also vielleicht weniger in der Tatsache, dass sie von überzoge-

9 Der mögliche Einwand, dass es auch dann noch eine Auswahl gibt, wenn nur ein einziger Kandidat zur Wahl steht, da man ja immer die Option habe, entweder für den Kandidaten zu stimmen oder sich der Stimme zu enthalten (eine explizite Ablehnung ist in der Regel nicht möglich), ist nicht stichhaltig, wenn wir realistischereweise annehmen, dass Enthaltungen "nicht zählen". Jedenfalls dann nicht, wenn es wenigstens eine Stimme für den Kandidaten gibt und die einfache Mehrheitsregel über alle abgegebenen Stimmen zugunsten eines Kandidaten angewendet wird. Bei komplexeren Wahlverfahren können selbstverständlich auch Enthaltungen eine Rolle spielen, aber wenn es nur einen einzigen Kandidaten gibt und irgendjemand zur Besetzung eines Amtes bestimmt werden muss, dann gibt es ganz offensichtlich keine Auswahl. Wie immer das Verfahren im Einzelnen auch aussehen mag: In diesem Fall von einer "Wahl" zu sprechen, wäre ein unangebrachter Euphemismus. Die berühmt gewordene Bezeichnung dessen, was "Wähler" in der DDR tun konnten, als "Falten" illustriert sehr treffend diesen wahrgenommenen Unterschied zwischen einer echten und einer nur vorgetäuschten Wahl.

10 Jedenfalls haben sie dann keine Wahl zwischen den "offiziellen" Alternativen, denn was wie eine Wahl zwischen Kandidaten aussieht, ist in diesem Fall tatsächlich eine Wahl zwischen irgendwelchen von Dritten in Aussicht gestellten Gütern bzw. Übeln.

nen, allzu anspruchsvollen Forderungen absehen, die von politischen Systemen kaum erfüllbar sind und deren Befriedigung folglich "realistischerweise" nicht erwartet werden kann, als vielmehr darin, dass sie eine nüchterne, "realistische" Erläuterung der tieferen Bedeutung der prozeduralen Grundbedingungen von Demokratie im minimalistischen Sinne geben. Das ist allerdings bei genauer Betrachtung ein bedeutender Gewinn, denn infolge dieser begrifflichen Explikation lässt sich sehr viel klarer erkennen, dass die vermeintliche Unabhängigkeit von Demokratie einerseits und *rule of law* bzw. "Rechtsstaatlichkeit" andererseits gar nicht besteht. Nimmt man den Ausdruck "Wahlen" ernst, dann schließt schon das bloße Definitionsmerkmal der periodischen Wahlen gewisse Inhalte politischer Entscheidungen und Akte aus, setzt bestimmte Rechte und Freiheiten voraus und impliziert damit zumindest einen Teil dessen, was als *rule of law* zu verstehen ist, als eine notwendige Bedingung für die Existenz einer Demokratie in einem "realistisch" interpretierten minimalistischen Sinne.

2.3 "Präskriptive" Definitionen

Guillermo O'Donnell unterscheidet des Weiteren ausdrücklich zwischen realistischen Definitionen und solchen Definitionen von Demokratie, die er "präskriptiv" nennt und als Aussagen darüber charakterisiert "was nach Meinung des betreffenden Autors Demokratie sein sollte". Wenn ich es richtig verstehe, dann ist damit die Kategorie von Definitionen angesprochen, die – oft, aber nicht notwendigerweise auf hohem Abstraktionsniveau – nicht nur (oder überhaupt nicht) prozedurale Elemente und deren ausdrücklich gemachte Voraussetzungen benennen, sondern bestimmte inhaltliche Vorgaben für die Entscheidungen machen, die in einem demokratischen politischen System getroffen werden dürfen. Solche Vorgaben beziehen sich gewöhnlich in erster Linie darauf, dass politische Entscheidungen in der Demokratie akzeptabel sein sollen für diejenigen, die sie binden, also für die betreffende Bürgerschaft, und dass sie wohl nur dann für alle akzeptabel sein können, wenn sowohl ihre Genese als auch ihr Inhalt und ihre Folgen bestimmten Bedingungen von Vernünftigkeit (Plausibilität, Nachvollziehbarkeit) genügen.

Etwas vereinfachend kann man demnach vielleicht sagen, dass, während sich die so genannten minimalistischen oder realistischen

Definitionen fast ausschließlich auf die Idee konzentrieren, dass die Demokratie ein politisches System ist, in dem Regierung und Amtsträger “by the people” gewählt werden, sich die so genannten “präskriptiven” Definitionen stattdessen darauf konzentrieren, dass politische Entscheidungen in der Demokratie (auch) “for the people” zu treffen sind. Ein gemeinsames Merkmal solcher Definitionen ist folglich das ehrwürdige republikanische Kriterium, dass politische Entscheidungen gegenüber allen Bürgern gleichermaßen rechtfertigungsfähig sein müssen, und das wiederum scheint die weitere Bedingung zu implizieren, dass in der demokratischen Entscheidungsfindung die Umstände, Interessen und Verletzbarkeiten aller Bürger gleiche Berücksichtigung erfahren müssen.

Eine solche Konzeption von Demokratie ist nicht unbedingt materiell sehr anspruchsvoll und in dieser Hinsicht “unrealistisch” (also vielleicht gut gemeint, aber praktisch undurchführbar).¹¹ Um nur ein Beispiel zu geben: Charles Beitz hat eine – jedenfalls in meinen Augen – äußerst nüchterne und vorsichtige Version vorgeschlagen. Sein Vorschlag ähnelt minimalistischen bzw. realistischen Definitionen insofern, als er Verfahrenselemente betont; aber bei Beitz handelt es sich um einen “komplexen Prozeduralismus”. Er geht von dem Gedanken aus, dass

die Mitglieder einer politischen Gesellschaft zwei unterschiedliche Rollen einnehmen: sie sind zugleich die “Macher” und die “Materie” der Herrschaft, ihre Agenten und ihre Objekte, ihre Produzenten und ihre Konsumenten (Beitz 1989: 97f.).

Also stellt “[j]ede dieser Rollen [...] eine Perspektive dar, aus der politische Ordnungen bewertet werden können”, und deswegen ist “[d]as demokratische Ideal [...] eine Herrschaftsform, die ständig aus beiden Perspektiven gerechtfertigt werden kann” (Beitz 1989: 97f.). In gewisser Hinsicht ist diese Konzeption sicher unbestreitbar “idealistisch”, aber die “Präskriptionen”, die Beitz daraus ableitet, sind trotzdem “realistisch” insofern, als sie praktisch umsetzbare Mittel und Wege dafür aufzeigen, wie man diese regulative Idee verfolgen kann.

11 Das Gegenteil von “realistisch” ist eigentlich nicht “präskriptiv”, sondern “idealistisch”. Werden “präskriptive” Definitionen “realistischen” gegenübergestellt, wird ihnen dadurch implizit eine idealistische Färbung unterstellt, die sie gar nicht unbedingt aufweisen.

3. Wie lassen sich die drei Typen von Demokratiebegriffen nun vergleichend bewerten? Was sind ihre Vor- und Nachteile? Ich denke, zumindest Folgendes lässt sich sagen:

- Die empirische Tatsache, dass der Wert und die Wünschbarkeit von “Demokratie” weltweit fast überall anerkannt wird und dass die positive Konnotation des Wortes so tiefverwurzelt ist, dass eine Änderung dieser Tatsache in absehbarer Zeit realistischerweise nicht zu erwarten ist, ist ein gewichtiger Einwand gegen die Angemessenheit minimalistischer Definitionen. Wäre mit “Demokratie” tatsächlich lediglich “Prinzip der Mehrheitsentscheidung”, “periodische Wahlen” und/oder “allgemeines Wahlrecht” gemeint, dann ließe sich die fast nirgendwo bestrittene moralische Überlegenheit der Demokratie über andere politische Regierungsformen schwerlich erklären – und noch weniger rechtfertigen.¹²
- Häufig zugunsten einer “realistischen” Konzeption vorgebrachte Argumente sind
 - a) die Anforderung, dass die Definition operationalisierbar sein soll (ihre Definitionselemente also problemlos in beobachtbare Eigenschaften zu “übersetzen” sind, damit man eine Demokratie als solche auch erkennen kann, wenn man vor ihr steht) und
 - b) die Vorgabe, dass die Definition so sein sollte, dass eine erhebliche Anzahl von Systemen in der realen Welt ihr auch tatsächlich entsprechen (zu ihrer Extension gehören).

Hinter diesen Anforderungen an die Definition von Demokratie steht eindeutig der Wunsch, die empirische Erforschung demokratischer Systeme zu erleichtern. Meiner Ansicht nach bedeutet das aber, den Karren vor die Ochsen zu spannen:

(ad b): Ob das, was wir unter einer Demokratie verstehen, in der realen Welt tatsächlich in mehr oder weniger großer Anzahl vorliegt, ist eine Frage, die durch empirische Forschung zu entscheiden ist,

12 Es ist z.B. keineswegs sicher, dass ein politisches System, das seine Bürger zwar periodisch an die Wahlurnen ruft, ihnen aber weitere politische Freiheiten versagt, in irgendeinem relevanten Sinne einem System vorzuziehen wäre, das ansonsten ganz gleich ist, aber seine Amtsträger auf anderem Weg bestimmt. Warum sollte eine “illiberale Demokratie” – also ein Systemtyp, der aus minimalistischer Sicht durchaus denkbar ist (vgl. etwa Zakaria 1997) – empfehlenswert sein?

nachdem wir festgelegt haben, von welchem Gegenstand die Rede ist. Sollte sich dann herausstellen, dass es von diesem positiv bewerteten politischen Systemtyp, den wir im Auge haben, wenn wir von "Demokratie" sprechen, nur einige wenige Exemplare (oder im Extremfall sogar kein einziges Exemplar) gibt, dann kann man das Ergebnis bedauern, man kann vielleicht zu der Schlussfolgerung kommen, dass folglich die Demokratie kein sehr interessantes Untersuchungsobjekt für künftige empirische Forschung ist, oder man kann praktische Schlussfolgerungen etwa hinsichtlich der Notwendigkeit demokratiefördernder Maßnahmen ziehen. Seltsam wäre es aber, wollte man aus dem Befund schließen, dass wir unseren Begriff ändern und die Bezeichnung "Demokratie" nur deswegen lieber für eine andere Kategorie politischer Systeme reservieren sollten, weil diese Kategorie mehr historische Fälle umfasst.

- (ad a): Bezüglich des anderen Arguments ist daran zu erinnern, dass die Definition von Demokratie nicht mit ihrer Operationalisierung zu verwechseln ist. Letzteres ist eine Aufgabe, die sich überhaupt erst auf der Grundlage einer existierenden Definition sinnvoll in Angriff nehmen lässt,¹³ und von einer solchen Definition kann man wohl Klarheit und Präzision verlangen, aber sicher nicht die Beschränkung ihres möglichen Gehalts (ihrer Intension) lediglich um der empirischen Bequemlichkeit willen.
- Die unbestreitbare Tatsache, dass das Wort "Demokratie" in der Alltagssprache wertgeladen ist, legt eher den Gedanken nahe, dass eine "präskriptive" Definition vorzuziehen ist, die diejenigen Elemente, wegen denen das so bezeichnete System für wünschenswert gehalten wird, ausdrücklich benennt. Einer Definition von Demokratie, aus der überhaupt nicht ersichtlich ist, warum so viele Menschen davon überzeugt sind, dass es sich um ein wünschenswertes, rechtfertigungsfähiges politisches System handelt (wenn nicht gar um das am meisten – und daher letztlich um das einzige – wünschenswerte und rechtfertigungsfähige), scheint doch etwas Wesentliches zu fehlen.

13 Für Operationalisierungen und Indikatoren – viele Indikatoren! – von Demokratie, die von verschiedenen Konzeptionen abgeleitet sind, vgl. statt vieler z.B. Beetham (1994).

Falls diese Überlegungen richtig sind, warum sollte man dann auf halbem Wege stehen bleiben und den minimalistischen bzw. realistischen Demokratiebegriff lediglich um den Aspekt der "Fairness" der Wahlen anreichern, anstatt konsequent weiterzudenken bis zu den Grundlagen der Idee eines rechtfertigungsfähigen politischen Systems?

4. Es stellt sich dann sofort die Frage, wie man diese für eine angemessene Konzeption von Demokratie notwendigen Grundlagen feststellen kann. Das ist natürlich eine schwierige Frage, und ich kann hier nur versuchen, eine grobe Skizze von dem zu geben, was ich für einen vielversprechenden Ansatz halte. Ausgangspunkt aller Überlegungen für die Rechtfertigung politischer Systeme im Allgemeinen, also auch der Demokratie im Besonderen, kann nur die Anarchie sein.¹⁴ Die Anarchie – wörtlich ein "Zustand ohne höchste Instanz", in dem "niemand herrscht", und in dem folglich nur die Macht des Stärkeren vorherrscht, in dem die einzig möglichen Normen zufällig zustande kommende soziale Konventionen sind, die keiner gezielten Durchsetzung bedürfen, und in dem kein Status und kein Eigentum je sicher sein kann – ist, sofern man sich nicht idealistischen Illusionen hingibt, gewiss keine attraktive Aussicht. Thomas Hobbes' scharfsinnige Diagnose der elenden Lebensbedingungen, mit denen im "Naturzustand" zu rechnen ist, zeigt eine Art der Gründe dafür auf. Aber diese berühmte Hobbes'sche Darstellung ist nur eine statische Darstellung der Anarchie. Auf die Dynamik einer ursprünglich anarchischen Gesellschaft geht sie nicht ein. Welche Vorzüge und Nachteile Anarchie auch immer haben mag: Sie scheint nur als Übergangsform einer Gesellschaftsordnung möglich; denn es ist realistischerweise davon auszugehen, dass bei Vorliegen eines Vakuums an institutionalisierter Macht immer früher oder später die Stärksten die Verletzlichkeiten der Schwächeren ausnützen und sich zu Herrschern über sie auf-

14 Es scheint intuitiv plausibel, dass ein System, das auf dem Gedanken gleicher Partizipation bzw. einer grundlegend egalitären Verteilung von politischer Macht beruht, eher zu rechtfertigen sein dürfte als andere Systeme, die von vornherein auf einer ungleichen Machtverteilung aufbauen. Schwieriger zu zeigen ist sicher, dass ein institutionalisiertes System von Zwangsbefugnissen, sofern nur die zugrunde liegende Machtverteilung (im Idealfall) egalitär ist, auch eher zu rechtfertigen ist als eine soziale Ordnung, in der es gar keine Zwangsgewalten gibt.

schwingen werden. Die Anarchie scheint folglich keine dauerhaft mögliche Alternative zur Einrichtung eines politischen Herrschaftssystems zu sein. Die Frage ist folglich, anders ausgedrückt, nicht ob, sondern welche politischen Institutionen, nicht ob, sondern welche öffentlichen Gewalten eingerichtet werden sollten.

Es muss also darum gehen, ein realisierbares System öffentlicher Gewalten zu errichten, das die funktionalen Mängel der Anarchie, zugleich aber auch die Willkür, Unvorhersehbarkeit, Instabilität und anderen unerwünschten Eigenschaften rein gewaltbasierter Regime vermeidet. Die *raison d'être* eines rechtfertigungsfähigen (demokratischen) Staates ist demnach eine doppelte: Er muss sozusagen sowohl die statischen als auch die dynamischen Folgen der Anarchie hinter sich lassen. Und da am Ausgangspunkt niemand irgendein normatives Privileg beanspruchen kann, muss ein solches System, um rechtfertigungsfähig zu sein, so strukturiert sein, dass die daraus entstehenden Vorteile allen gleichermaßen zugute kommen: gleicher Schutz, gleiche Freiheiten, gleiche Berücksichtigung von Interessen und gleiche Teilhabe, auch über das bloße aktive Wahlrecht hinaus.

Die Einschränkungen, die diese Vorgabe sowohl für akzeptable Verfahren als auch für legitime Aktivitäten der öffentlichen Gewalten bedeutet, sind offenbar sehr viel größer als diejenigen, die sich aus minimalistischen oder realistischen Konzeptionen der Demokratie ableiten lassen.

5. Die wohl wichtigste und weitreichendste Folge aus einem derart normativ basierten Demokratiebegriff ist, dass die *rule of law* und sogar der Rechtsstaat von ihm impliziert werden.

Wie lässt sich das begründen, und warum unterscheide ich diese beiden Begriffe? Während, wie ich erläutert habe, der Demokratiebegriff bis heute umstritten ist, gibt es, jedenfalls soweit ich weiß, glücklicherweise kaum wesentliche Meinungsverschiedenheiten über die Begriffe des Rechtsstaats bzw. der *rule of law*.

Als Definitionsmerkmale der *rule of law* werden üblicherweise angesehen:

- i) Jedermanns Gleichheit vor dem Gesetz, womit grob umrissen gemeint ist, dass einerseits die Gesetze gleichermaßen auf alle Rechtssubjekte anzuwenden sind und andererseits auch alle, unge-

achtet ihrer Identität oder ihres sozialen Status, von der Justiz auf die gleiche Weise zu behandeln sind;

- ii) die wirksame Durchsetzung des Legalitätsprinzips, das besagt, dass die öffentlichen Gewalten ausschließlich auf der Grundlage ausdrücklicher rechtlicher Bestimmungen tätig werden dürfen, und
- iii) Jedermanns Anspruch auf Rechtsschutz gegen Übergriffe der öffentlichen Gewalten.

Die "Rechtsstaatlichkeit" umfasst, knapp gesagt, die *rule of law* und Konstitutionalismus (oder ein funktionales Äquivalent dafür), d.h.

- iv) die Gewährleistung unveräußerlicher Grundrechte und -freiheiten, die dem Universum der Fragen, mit denen sich der Staat befassen darf und die der Mehrheitsentscheidung unterliegen, permanent entzogen sind, und
- v) die gesetzlich garantierte Möglichkeit, öffentliche Amtsträger rechtlich und/oder politisch zur Rechenschaft zu ziehen.

Ich kann nicht erkennen, wie ein politisches System – ein System öffentlicher Gewalten – gerechtfertigt werden könnte, das nicht in diesem Sinne ein Rechtsstaat ist. Wenn also mit "Demokratie" ein wünschenswertes, rechtfertigungsfähiges Herrschaftssystem bezeichnet wird, dann muss es nach meiner Auffassung als harten Kern also mindestens ein Rechtssystem besitzen, das die genannten Bedingungen erfüllt.¹⁵

6. Die Aufgaben eines rechtfertigungsfähigen Staates sind allerdings, wie schon gesagt, nicht beschränkt auf den gleichen Schutz gleicher Rechte und Freiheiten. Es gibt weitere wichtige Funktionen, die nicht individuell erfüllt werden können, sondern kollektives Handeln und Institutionen erfordern, die autorisiert sind, solches Handeln hervorzubringen. Auch solche Institutionen sind folglich integraler Bestandteil der Pflichten einer wünschewerten, rechtfertigungsfähigen Ordnung der öffentlichen Gewalten. Drei verschiedene Typen von Prob-

15 Ein ganz anders geartetes, zusätzliches Argument zugunsten der *rule of law* ist die Tatsache, dass es eine recht gut belegte empirische Wahrheit zu sein scheint, dass die Stabilität eines politischen Systems positiv korreliert mit dem Vertrauen, dass die Bürger in die wirksame Durchsetzung der *rule of law* haben. Diese Beziehung wird z.B. betont von Prillaman (2000); vgl. auch Méndez/O'Donnell/Pinheiro (1998).

lemen sind hier zu nennen, deren Lösung von erheblicher Bedeutung für alle Personen ist, die nicht wie Robinson völlig isoliert von anderen Menschen, sondern in Gesellschaft leben:

- *Koordinationsprobleme*: Sie liegen in sozialen Situationen vor, in denen es keinen Interessenkonflikt gibt, in denen aber jeder einzelne Beteiligte ein (individuell) erwünschtes Ergebnis nur erzielen kann, wenn alle Beteiligten gegenseitig “passende” Erwartungen über das Verhalten aller anderen entwickeln und entsprechend handeln, wenn sie also ihr Handeln koordinieren. Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben von Staaten, den Mitgliedern ihrer Gesellschaften Koordination zu ermöglichen.
- *Kooperationsprobleme*: Mit der zweiten Art von Problemen haben wir es zu tun, wenn zwischen einem gemeinsamen Interesse, bestimmte Güter oder Vorteile zu besitzen und genießen zu können, einerseits und konfligierenden Interessen hinsichtlich der Beteiligung jedes Einzelnen an der Herstellung der betreffenden Güter oder Vorteile und/oder seines Anteils an ihrem Konsum andererseits eine gewisse Spannung besteht (das gilt natürlich in erster Linie für “öffentliche Güter” im technischen Sinne; Standardbeispiele dafür sind eine saubere Umwelt oder nationale Sicherheit).
- *Probleme des Umgangs mit reinen Interessenkonflikten*: Schließlich ist der Staat auch gefragt bei der Lösung unvermittelter Interessenkonflikte zwischen Individuen oder Gruppen, einschließlich der Bereitstellung von Schutz vor und der Verhängung von Sanktionen gegen Übergriffe von Gesellschaftsmitgliedern auf die Rechte und Freiheiten anderer.

Die Herausforderung für die Demokratie ist also die Einrichtung von Institutionen und Mechanismen für die Bearbeitung aller drei Typen von Problemen – für die Koordination, die Kooperation und die (im Idealfall friedliche, zwangsfreie) Konfliktlösung – in einem rechtsstaatlichen Rahmen und auf eine Weise, die es allen Herrschaftsunterworfenen ermöglicht, effektiv mit gleichen Rechten am politischen System zu partizipieren und von den Dienstleistungen des Staates so sehr zu profitieren, dass die Einschränkungen, Vorschriften und Zwänge, die immer notwendigerweise mit einem System öffentlicher Gewalten einhergehen, von diesen Vorteilen (für jeden Einzelnen) mehr als kompensiert werden.

Das ist aber selbstverständlich überhaupt nur unter der Bedingung denkbar, dass die grundlegenden Lebensumstände für alle Mitglieder des Gemeinwesens von Anfang an und ständig in wesentlichen Hinsichten annähernd gleich sind. Wo anfängliche Ungleichheiten zu groß sind oder wo “erworbene” Ungleichheiten im Laufe der Zeit zu groß werden, ist es keineswegs sicher, dass jeder durch das System profitieren kann – schon gar nicht annähernd gleichermaßen. Und wo das nicht der Fall ist, ist das Grundprinzip der gleichen Teilhabe verletzt, mit den entsprechenden negativen Folgen für die Rechtfertigungsfähigkeit eines solchen “real existierenden” Systems.

7. Eine Schwierigkeit für potentielle Demokratien im Umgang mit dieser Herausforderung rührt daher, dass auch ein politisches System, das tatsächlich auf dem Gleichheitsgedanken beruht und ihn umsetzen soll, notwendigerweise ein ganzes Tableau von besonderen Positionen (“Ämtern”) schaffen muss, was dazu führt, dass politische und rechtliche Macht unausweichlich zwischen den Inhabern dieser Positionen und den gewöhnlichen Mitgliedern der Gesellschaft ungleich verteilt ist. Die tatsächlichen Gegebenheiten in empirischen politischen Systemen werden insofern also immer ein erhebliches Ausmaß an politischer Ungleichheit enthalten, wie ernsthaft egalitär das zugrunde liegende politische Ideal auch sein mag. Theoretisch kann im besten Fall die Situation folgendermaßen aussehen:

Tabelle 1

<i>Input:</i> gleiche Teilhabe aller	öffentliche Gewalten: Beteiligung einiger weniger	<i>Output:</i> gleiche Teilhabe aller
Wahlen, Kontrolle usw.	Macht der Zielbestimmung, normative Macht, Zwangsmacht usw.	Schutz, Freiheiten, Teilhabe an öffentlichen Gütern, an anderen Vorteilen usw.

In der Praxis ist aber selbst dieses Ausmaß von Gleichheit – auf zwei der drei politischen Dimensionen – wohl kaum erreichbar, weil davon auszugehen ist, dass die Ungleichheiten der mittleren Spalte Auswirkungen auf die Situation hinsichtlich der beiden anderen haben werden.

Damit stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen Ungleichheiten, insbesondere die unvermeidbaren Ungleichheiten der mittleren Spalte, als hinreichend unproblematisch angesehen werden können, um die Rechtfertigungsbasis des Systems nicht zu beeinträchtigen.¹⁶

8. Welches komplexe Geflecht von Fragen und Problemen damit aufgespannt ist, kann ich hier wiederum nur knapp anreißen. Ich will dazu im Folgenden stichwortartig und illustrativ, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, einige der Punkte und Aspekte eines demokratischen Systems skizzieren, an denen Gleichheit der einen oder anderen Art eine Rolle spielt. Dabei werde ich, um die Dinge nicht allzu kompliziert zu machen, die *Output*-Dimension vernachlässigen und mich nur auf die beiden anderen in Tabelle 1 angeführten Dimensionen – die *Input*-Dimension und die Dimension der politischen und Rechtsgewalt

16 Die Institutionen, Mechanismen und Strukturen, die einen *Input* in einen *Output* verwandeln, werden gelegentlich mit dem – für meinen Geschmack – unschönen Ausdruck “throughput” bezeichnet. Aber welches Wort man auch dafür benutzt: Die Rechtfertigung eines politischen Systems muss sich mit allen drei Spalten von Tabelle 1 auseinander setzen. Vgl. dagegen Scharpf (1998) für eine andere Ansicht. Die Legitimität eines demokratischen Systems kann nach Scharpf von einem *input*-orientierten oder einem *output*-orientierten Standpunkt aus betrachtet werden; *Input*-Legitimität könne aber nicht erreicht werden, wo es – wie im Fall der EU oder anderer supranationaler Einheiten – keinen *Démos* mit einer gemeinsamen Identität gibt, die bei den Mitgliedern die Bereitschaft weckt, Solidaritätspflichten zu akzeptieren; *Output*-Legitimität dagegen habe keine solche Voraussetzung, sondern erfordere nur, dass über politische Ergebnisse öffentlich argumentiert und dass die Macht öffentlicher Akteure kontrolliert werden kann, und das sei unter bestimmten Umständen selbst dann möglich, wenn politische Entscheidungen nicht an ein Mandat der Regierten gebunden sind, sondern entweder von Experten gemacht werden oder durch Verhandlungen zustande kommen. Scharpf argumentiert folglich, dass die EU, von der so oft behauptet wird, sie leide unter einem “Demokratiedefizit”, durch ihr Verhandlungssystem tatsächlich recht gut legitimiert sei. Dabei ist aber nicht ganz klar, ob Scharpf mit “Legitimität” mehr meint als lediglich die effektive explizite oder stillschweigende Zustimmung von Bürgern zu einem politischen System. Sollte er tatsächlich nicht mehr damit meinen, dann sind seine Aussagen empirische Aussagen über die Überzeugungen von Menschen hinsichtlich der Legitimität des Systems (vgl. Max Webers *Legitimitätsglauben*) und folglich keine Aussagen über die Legitimität selbst, im Sinne der ethischen Rechtfertigungsfähigkeit der Demokratie – und nur Letztere ist in diesem Aufsatz mein Thema. Für die scharfsinnigste mir bekannte Analyse der Beziehungen zwischen der Stabilität eines politischen Systems, seiner Legitimität und der Legitimitätsüberzeugungen, die verschiedene Akteursgruppen haben, vgl. Garzón Valdés (1988).

– konzentrieren. Da aber das Rechtssystem für die Demokratie eine so große Bedeutung hat und deswegen eine eingehende Berücksichtigung verdient, werde ich die judikative und die eigentlich politische Ebene getrennt behandeln.

Judikative Ebene

i) *Input*-Dimension:

Idealerweise muss die Gleichheit des Zugangs zum Rechtsschutz gewährleistet sein.

Diese (absolute) Gleichheit setzt ihrerseits (relative) Gleichheiten insofern voraus, als es für jedermann möglich sein muss, wenigstens ein gewisses Mindestmaß an effektivem Zugang zu

Informationen (über Rechte, Pflichten, rechtliche Verfahren, ...),

materiellen Ressourcen (um die Risiken eines Gerichtsverfahrens eingehen, einen Anwalt nehmen zu können, ...) und

geistigen und psychischen Ressourcen (Fähigkeit zur Einschätzung der eigenen Rechtsposition, Selbstsicherheit, Bürgerbewusstsein, Systemvertrauen ...)

zu haben.

ii) Dimension der Rechtsmacht:

Mit Blick auf das Ziel der Gleichheit (bzw. der gleichen Fairness) der Ergebnisse muss die judikative Gewalt so institutionalisiert sein, dass wenigstens

die Gleichheit gerichtlicher Entscheidungskriterien und

die Gleichbehandlung aller an Gerichtsverfahren beteiligten Parteien

gewährleistet ist.

Politische Ebene

i) *Input*-Dimension:

Auf der politischen *Input*-Seite geht es bei den theoretisch notwendigen Gleichheiten, wie erläutert, in erster Linie um

gleiches aktives Wahlrecht (für öffentliche Wahlämter),

Gleichheit der Chancen, sich um Ämter zu bewerben,

Gleichheit der Chancen, Bedürfnisse, Interessen, Wünsche, Meinungen [...] wirksam zu äußern.

Während die ersten dieser Bedingungen keine größeren Probleme aufwerfen und recht einfach umzusetzen sind, sind die beiden letzten sehr anspruchsvoll, und zwar sowohl im Hinblick auf den einzelnen Bürger als auch im Hinblick auf die soziale und politische Organisation, die erforderlich ist, um diese Gleichheiten zu fördern, da die betreffenden Chancen im wesentlichen von Fähigkeiten und Gelegenheiten abhängen und nicht absoluter Art sind, sondern relativ auf das jeweilige soziale Umfeld.

ii) Dimension der politischen Gewalten:

Zu den von politischen und administrativen Amtsträgern verlangten Verhaltensweisen gehören unter anderem Dinge wie

Gleichheit der Umsetzung/Anwendung des Gesetzes durch die Verwaltung,
gleiche Berücksichtigung der Bedürfnisse/Interessen/Meinungen aller Bürger, ohne Ansehen ihrer gesellschaftlichen Position, persönlichen Beziehungen, wirtschaftlichen Ressourcen usw.

Vor allem die letzte Bedingung ist äußerst anspruchsvoll und wird vermutlich kaum jemals voll und ganz erfüllt werden.¹⁷

9. Selbst für Westeuropäer werden solche fundamentalen Gleichheitsanforderungen, die sich aus den Grundlagen einer normativen Konzeption der Demokratie ableiten, in vieler Hinsicht eher wie *Science Fiction* als wie eine Beschreibung ihrer tatsächlichen rechtlichen und politischen Realität klingen. Praktisch bezüglich aller Kategorien beobachten wir in allen existierenden Systemen (mehr oder weniger deutliche) Ungleichheiten. Und es ist insgesamt gesehen kaum wahrscheinlich, dass sich daran in absehbarer Zeit etwas Entscheidendes ändern wird. Die Aussichten für potentielle Veränderungen sind allerdings nicht für alle Kategorien die Gleichen. Vielmehr sind mindestens zwei grundverschiedene Fallgruppen zu unterscheiden:

¹⁷ Ich habe diesen Aspekt ausführlicher diskutiert in Zimmerling (2004).

- a) Manche der genannten Ungleichheiten sind zumindest theoretisch reduzierbar, wenn auch vielleicht nicht ganz aufhebbar. Es handelt sich dabei vor allem um Ungleichheiten bezüglich

Informationen,
materiellen Ressourcen und
geistigen und psychischen Fähigkeiten und Ressourcen.

Denkbare Mittel für die Reduzierung oder Eliminierung dieser Ungleichheiten auf Seiten der Bürger selbst (also auf der *Input*-Seite) sind etwa:

- Bürgererziehung: Bereitstellung von Informationen über politische und justizielle Rechte, Pflichten, Verfahren; Förderung von Selbstbewusstsein und Selbstsicherheit der (künftigen) Bürger;
- Bildung generell: Üben/Ausbilden von Ausdrucksfähigkeit, Organisation eigener Interessenvertretung, Beteiligung an öffentlichen Aktivitäten (Teilnahme an politischen Debatten, Kandidieren für Ämter, ...);
- Sozialpolitik: Sicherstellen der materiellen Ressourcen, die erforderlich sind für die wirksame Wahrnehmung des rechtlichen Schutzes ebenso wie für die Wahrnehmung der Pflichten und den Genuss der Rechte demokratischer Bürger;
- öffentliche Subventionierung bestimmter politischer Aktivitäten (vor allem der Beteiligung an politischen Wahlkämpfen);
- allgemeine gesellschaftliche Einstellung: Förderung des Selbstbewusstseins und der Selbstsicherheit von Bürgern dadurch, dass alle gleichermaßen als volle Mitglieder der Gesellschaft anerkannt werden.

Mittel zur Reduzierung bzw. Eliminierung von Ungleichheiten auf Seiten der öffentlichen Gewalten könnten etwa sein:

- Ausbildung/Fortbildung: zur Sicherung der Anwendung gleicher Entscheidungskriterien in Justiz und Verwaltung;
- Einrichtung von Zugangs- und Deliberationskanälen und -mechanismen, durch die die Gleichheit der Partizipationschancen gefördert und die Responsivität erhöht werden.

- b) Es gibt aber auch Ungleichheiten, die nicht abgebaut werden können, wie z.B. Ungleichheiten in

angeborenen Fähigkeiten und Talenten für politisches Handeln, die durch externe Stimulation und Training nur in geringem Maße entwickelt werden können (Demokratie kann diesbezüglich also wohl nur eine beschränkte, relative "Gleichheit" in dem Sinne erfordern, dass gewisse minimale Schwellen berücksichtigt werden müssen; sofern nur jedem, der es braucht, dabei geholfen wird, diese Schwellen zu überschreiten, um die Rolle eines teilhabenden Bürgers wirklich ausfüllen zu können, kann es für das System sogar funktional sein, dass manche Menschen mehr oder andere Fähigkeiten haben als andere; aber es sollte nie vergessen werden, dass solche Ungleichheiten notwendigerweise dem System einen gewissen Grad der "Unreinheit" verleihen, der stets aufmerksam beobachtet werden muss, um nicht zu rechtfertigende Verschlechterungen der Situation abzufangen);

der Fähigkeit von öffentlichen Amtsträgern, Informationen usw. zu verarbeiten;

dem effektiven Zugang zu Akteuren aus Politik oder Justiz (man denke an Phänomene wie Nepotismus, *amigo*-Netzwerke und ähnliches, und deren gemeinsamen Ursprung in ungleichem Zugang); und

vor allem: die Ungleichheiten in Machtpositionen, die vom System selbst herrühren, nämlich von der notwendigerweise auf eine kleine Gruppe von Akteuren beschränkten Autorisierung von Normsetzungs-, Definitions- und Zwangsmacht.

10. Diese gleichzeitige Existenz vermeidbarer und unvermeidbarer Ungleichheiten führt zu mindestens zwei ganz unterschiedlichen Problemstellungen:

- i) Wenn bestimmte Arten von Gleichheit unerreichbar sind, dann können jedenfalls diese Arten von Gleichheit für die Rechtfertigung eines demokratischen Systems keine notwendigen Bedingungen sein. Aber das heißt nicht, dass man sich über die betreffenden Ungleichheiten keine weiteren Gedanken machen müsste. Es ist auch in diesen Fällen nicht der ursprüngliche (und, sofern

als absolute, unbedingte Forderung verstanden, sicher naive und unrealistische) Gedanke zu vergessen, dass Gleichheit eine der tragenden Säulen des Demokratiebegriffs ist. Wenn also in bestimmten Hinsichten Gleichheit unmöglich ist, muss diese Unmöglichkeit eines strikt egalitären politischen und Rechtssystems durch andere Anforderungen "kompensiert" werden, denen Akteure aus Politik und Justiz genügen sollten. Dazu gehören vor allem spezielle Pflichten der Unparteilichkeit und Nachvollziehbarkeit, die als Surrogat für tatsächliche Partizipationsgleichheit insofern dienen können, als sie gewährleisten, dass Entscheidungen so getroffen werden, als ob jedermann gleichermaßen an der Entscheidungsfindung beteiligt wäre. Anders ausgedrückt: Da die tatsächliche gleiche Teilnahme an den öffentlichen Angelegenheiten praktisch nicht erreichbar ist, gewinnt die Idee der hypothetischen Zustimmung als eine Art "Krückenbegriff" (Garzón Valdés) an Relevanz.

- ii) Ein noch größeres Problem scheint darin zu bestehen, dass genau diejenigen Akteure, die privilegierte öffentliche Positionen bekleiden und deswegen wohl auch am ehesten von fehlenden Kontroll- und Verantwortlichkeitsmechanismen profitieren, so dass sie großes Interesse daran haben dürften, den entsprechenden Status quo aufrecht zu erhalten, oft auch diejenigen sind, denen es obliegen würde, politische Maßnahmen zur Schaffung der Institutionen und Strukturen zu initiieren, voranzutreiben und umzusetzen, die notwendig wären, um Ungleichheiten, die prinzipiell abgebaut werden können, zu reduzieren oder zu eliminieren und solche, die nicht abzubauen sind, zu kompensieren.¹⁸ Was aber könnte diese Akteure motivieren, ihre eigenen Privilegien abzuschaffen? Es lassen sich, wie immer, zwei mögliche allgemeine Motivtypen unterscheiden:
 - Motive der Klugheit: Klugheitsmotive könnten ihren Ursprung grundsätzlich sowohl in von außen (etwa aus dem internationalen System) kommendem Druck als auch in Druck haben, der aus dem

¹⁸ Wir haben es hier offenbar mit einem echten *catch* zu tun, da nach der inneren Dynamik der Demokratie der Kampf gegen verbliebene Ungleichheiten umso leichter (aber auch umso weniger dringlich) ist, je mehr Gleichheit schon erreicht wurde, und umgekehrt.

Inneren des Systems selbst herrührt (etwa in der latenten oder manifesten Gefahr sozialer Proteste und Unruhen der durch existierende Ungleichheiten Benachteiligten). Die historische Erfahrung zeigt jedoch, dass die Chance, dass derartiger externer oder interner Druck tatsächlich wirksam wird, als eher gering einzuschätzen ist – insbesondere, wenn ein politisches System gewisse Schwellen der Scheußlichkeit erst einmal überschritten hat.

- Moralische Motive: Moralische Motive müssten auf den echten demokratischen Überzeugungen der betreffenden Akteure gründen, also darauf, dass sie hinsichtlich der Prinzipien und Normen der Demokratie einen “internen Standpunkt” einnehmen. Aber auch diesbezüglich scheint uns die historische Erfahrung zu lehren, dass man umso weniger damit rechnen kann, dass solche Motive politisch hinreichend wirksam werden, um den Zustand einer demokratischen Ordnung aus den politischen Institutionen selbst heraus entscheidend zu verbessern, je größer die Demokratiedefizite eines gegebenen Systems sind. Ähnlich macht sich allerdings auch am anderen Ende des Spektrums ein Effekt zunehmender Unbeweglichkeit bemerkbar, wenn ein System nämlich – aufgrund welcher Ursachen auch immer – erst einmal einen relativ hohen Grad demokratischer Performanz erreicht hat: Der Veränderungsbedarf ist dann zunehmend weniger sichtbar und hervorstechend, und die nötige Energie, um weitere Verbesserungen anzustoßen, wird selten aufgebracht.

11. So gesehen scheinen die Aussichten für die Demokratie alles andere als rosig. Habe ich aber diesen Anschein vielleicht selbst provoziert, indem ich mit meinem Ansatz einer idealen, normativen Demokratiekonzeption einen allzu anspruchsvollen Ausgangspunkt gewählt habe? Die Kritik der “Demokratie-Realisten” könnte in dieser Hinsicht doch zutreffend und hilfreich sein. Ideale sind schließlich von Natur aus frustrierend, weil es zu ihrem Wesen gehört, dass sie niemals völlig erreichbar sind. Will man empirische Gegebenheiten fair beurteilen, dann ist es daher sicher dumm und unangemessen, dafür ein Ideal als einzigen, absoluten Maßstab heranzuziehen. Das muss nicht heißen, dass man deswegen den von mir vertretenen Demokratiebegriff aufgeben sollte; vielmehr kann es heißen, dass man real existierende Systeme – und unsere Erwartungen darüber, wie sie bes-

tenfalls aussehen können – vernünftigerweise nicht ausschließlich an der idealen Konzeption von Demokratie messen, sondern immer auch das andere Ende des Spektrums politischer Systeme im Auge behalten und an die Bewertung politischer Systeme *ex negativo* herangehen sollte.

Sehen wir aus den weiter oben genannten Gründen von der Anarchie einmal ab, dann bleiben als Alternativen noch immer eine ganze Menge denkbarer politischer Systeme, die sich entlang eines Kontinuums vom Extrem des schlimmstmöglichen Falles der Willkürherrschaft des Stärksten über eine Reihe zunehmend weniger scheußlicher Versionen (von denen ein System vom Typ „*rule of law* plus minimalistische Demokratie“ wohl als eine der besseren zu betrachten wäre) bis zum anderen Extrem einer idealen Demokratie im starken, „präskriptiven“ Sinne anordnen lassen.

Wenn wir es so betrachten, wenn wir also die simple Vorstellung der Dichotomie von Demokratie/Nichtdemokratie aufgeben und politische Systeme stattdessen auf einem Kontinuum verorten, das keineswegs an der Minimalschwelle endet, die üblicherweise als die Trennlinie zwischen den beiden genannten breiten Kategorien angesehen wird, dann lässt sich überall, in allen Systemen – auch den schon relativ demokratisierten – ein ständiger Kampf um die Errichtung des „am wenigsten schrecklichen“ (Manuel Atienza) politischen und gesellschaftlichen Systems, zu dem Menschen unter ihren gegebenen Umständen fähig sind, diagnostizieren.

In diesem Sinne befindet sich jede so genannte Demokratie immer in einem Prozess der „demokratischen Transition“, auf einem mehr oder weniger krummen Pfad, der manchmal nach vorne, manchmal aber auch zu einem früheren Status zurückführt und manchmal für längere Zeit auf einem Niveau demokratischer Performanz verharret, das – wenn auch vielleicht schon relativ fortgeschritten und höher auf der Skala als viele andere existierende Systeme – in aller Regel hinter dem möglichen Optimum zurückbleibt.¹⁹

19 In den Kontext solcher „möglichen Optima“ gehört meines Erachtens auch die Diskussion um die umstrittene Rolle technologischer Neuerungen in der Demokratie. „E-Demokratie“ beispielsweise ist ein Thema, das in Hochtechnologieländern wie Finnland seit Jahren weit oben auf der intellektuellen Tagesordnung steht. Die Frage ist, auf welche Weise, unter welchen Bedingungen und zu welchem Preis neue Technologien zur Verbesserung des erreichten Demokratie-

Diese Sichtweise hat den besonderen Vorzug, dass sie uns die gemeinsamen Probleme aller angestrebten Demokratien, unabhängig von ihrem aktuellen Standort auf der politischen System-Skala, bewusst machen, anstatt vor allem ihre Unterschiede zu betonen, so dass die Gemeinsamkeiten etwa zwischen den so genannten "Kerndemokratien" Westeuropas, Nordamerikas und Australiens auf der einen und den so genannten "Transitionsländern" auf der anderen Seite weitgehend ausgeblendet werden. Sie erlaubt uns damit auch die Neuinterpretation der üblicherweise auf der dichotomen Sichtweise basierenden Auffassung von "demokratischer Transition": Was meistens unter "demokratischer Transition" verstanden wird, ist im Grunde nur so etwas wie ein Qualitätssprung von einem eindeutig undemokratischen System zu einem Systemtyp, der wenigstens gewisse minimale Eigenschaften besitzt, die es plausibel machen, von einer "Demokratie" im Sinne eines politischen Systems zu sprechen, das die größten Scheußlichkeiten abgestellt hat. Viele Systeme, die diesen "Sprung" vollzogen haben, werden jedoch später als "defekte Demokratien"

niveaus, also zur demokratischen "Transition" in Richtung auf das demokratische Ende der politischen Systemskala beitragen können. Menschen, die in Systemen leben, die sich noch unterhalb oder in unmittelbarer Umgebung der demokratischen Minimalschwelle befinden, wird E-Demokratie wie ein Luxusgut vorkommen. Und dieser Eindruck wäre auch generell gerechtfertigt, wenn es lediglich darum ginge, ein traditionelles Mittel der Stimmenabgabe (den Bleistift, mit dem man ein Kreuz auf einem Blatt Papier macht) durch ein High-Tech-Spielzeug zu ersetzen, das genau dem gleichen alten Zweck dient (indem man Knöpfe auf einer Tastatur drückt und *Bits* und *Bytes* via Internet versendet). Den Bürgern von Albanien, Afghanistan, Venezuela oder Zimbabwe die E-Demokratie zu empfehlen, wäre in diesem Fall nicht weniger frivol und obszön als die berühmte Empfehlung, dass die, die kein Brot haben, dann eben Kuchen essen sollen. Wird jedoch der Weg zur Demokratie, im Sinne eines ganz und gar rechtefertigungsfähigen politischen Systems, als permanenter, immer unvollendeter Prozess verstanden, so dass ein politisches System immer nur bestenfalls relativ zu seinen aktuellen Umständen als vorläufig gerechtfertigt angesehen werden kann, dann ist die Erforschung der möglichen Vorzüge neuer Technologien, die vielleicht dazu beitragen könnten, die in jeder Demokratie unvermeidbar vorhandenen Defizite weiter zu reduzieren, alles andere als Luxus. Wenn neue Technologien tatsächlich Mittel verfügbar machen, um vorher unüberwindbare Mängel mit geringen Kosten abzustellen, dann wäre es im Gegenteil kaum zu rechtfertigen, sie nicht zu nutzen. Die entsprechende Forschung könnte natürlich am Ende ergeben, dass von den neuen "E-Hilfsmitteln" bestenfalls marginale Verbesserungen zu erwarten sind. Aber nur ernsthafte theoretische Analyse und empirische Forschung kann das erweisen.

(Merkel, Lauth), als “Demokratien *sui generis*” und ähnliches bezeichnet, was andeutet, dass sie sich – jedenfalls nach Wahrnehmung der jeweiligen Beobachter – auf dem gedachten Kontinuum irgendwo in dem Intervall befinden, das zwischen der unteren Schwelle für den minimalen Qualitätssprung und einem anderen Punkt – einer oberen Schwelle – liegt, von dem an wir bereit wären, auf qualifizierende Adjektive zu verzichten und einfach von “Demokratie” zu sprechen.²⁰

12. Für Systeme, die sich unterhalb der Minimalschwelle befinden, ist selbstverständlich der erste schwierige Teil der Transition jener Qualitätssprung über die Minimalschwelle. Da dabei oft ein politischer Gleichgewichtszustand zerstört wird, sind damit alle in der Gleichgewichtstheorie analysierten Probleme verbunden.²¹

Der Übergang von einem soziopolitischen Gleichgewicht zu einem anderen Zustand – sei es ein anderes Gleichgewicht oder ein dynamischer Zustand – erfordert zunächst irgendeine Erschütterung, der von außerhalb des betroffenen Systems induziert werden muss. Nun sind aber politische Systeme höchst komplexe Phänomene, so dass die Folgen extern induzierter Turbulenzen in der Regel nicht genau vorhergesehen werden können. Die Erschütterungen, die erforderlich sind, um ein undemokratisches politisches Gleichgewicht auszuhe-

20 Man beachte in diesem Zusammenhang, dass etwa Guillermo O'Donnell schon vor längerer Zeit vorgeschlagen hat, sich von dem Gedanken zu verabschieden, dass die “demokratische Transition” lediglich ein zweistufiger Prozess ist: Er hat vielmehr von zwei verschiedenen Transitionen auf dem Weg zur Demokratie gesprochen. Die erste dieser beiden Transitionen, wie O'Donnell sie versteht, scheint dem zu entsprechen, was ich hier den “Sprung” über die Minimalschwelle genannt habe (für O'Donnell ist das die Einsetzung einer gewählten Regierung), die zweite, die O'Donnell die Transition zur “konsolidierten” Demokratie nennt, scheint dem Übertritt über die obere Schwelle dessen zu entsprechen, was ich als das Intervall zweifelhafter oder prekärer demokratischer Zustände identifiziert habe (O'Donnell 1994). Mir scheint, das ist ein Schritt in die richtige Richtung, der aber nicht weit genug geht; es lassen sich weitere Einsichten gewinnen, wenn man den Gedanken konsequent zu Ende denkt. Die Meinungsverschiedenheit zwischen uns ist allerdings nicht überraschend, wenn man bedenkt, dass ich einen “präskriptiven” Demokratiebegriff O'Donnells “realistischem” vorziehe: Die wahrgenommene “Länge” des Intervalls zwischen der unteren und der oberen Schwelle prekärer Demokratie wie auch zwischen letzterer und dem Extrem einer perfekten (idealen) Demokratie hängt offenbar von der zugrunde gelegten Demokratiekonzeption ab.

21 Für ein interessantes Beispiel einer solchen Analyse speziell im Hinblick auf den “Sprung über die demokratische Schwelle” vgl. Weingast (1997).

beln, bringen erhebliche Risiken mit sich: der “Sprung”, der ein System über die Minimalschwelle zur Demokratie tragen soll, ist dann ein Sprung ins Ungewisse, in eine unvorhersehbare Zukunft, mit der Gefahr, dass das Ergebnis wenigstens für eine Übergangszeit ein Verlust von Ordnung und die Dysfunktionalität des neuen Systemzustands sein kann. Ob am Ende tatsächlich ein Zustand stehen wird, der deutlich näher an der Demokratie liegt oder lediglich ein anderer Typ von undemokratischem System, ist eine offene Frage, die in jedem Einzelfall so gut wie irgend möglich abzuwägen ist. Gezielte Interventionen zugunsten von Demokratie verlangen in jedem Fall ein erhebliches Maß an Vorsicht, Weitsicht und Klugheit.²²

Die Furcht vor Chaos als Folge einer Erschütterung, die außer Kontrolle gerät, die Furcht davor, dass die Dinge entgleisen und zu einem Zustand führen könnten, der noch schlimmer ist als der bisherige, wird häufig als Argument gegen externe Interventionen in einen politischen Gleichgewichtszustand angeführt, auch wenn es ein Gleichgewicht unterhalb der minimalen Demokratieschwelle ist.²³

Aber selbst, wer diese Rechtfertigung für Untätigkeit nicht akzeptieren mag, muss wissen, dass es oft gar nicht leicht oder sogar überhaupt nicht möglich ist, die notwendigen Impulse von außen zu geben. Größere Erschütterungen, die potentiell geeignet wären, einen unbefriedigenden politischen Status quo zu verändern, sind oft nicht zu erwarten. Worauf ließe sich in solchen Fällen eine Hoffnung für demokratische Transitionen gründen? Da ich meine Zweifel an den wahrscheinlichen Motiven privilegierter öffentlicher Amtsträger schon ausgedrückt habe und da man sich auf Glück oder Wunder eher nicht verlassen sollte, bleibt wohl kaum etwas anderes übrig als die Hoffnung auf

- die Dummheit der Herrschenden, gepaart mit
- der List derjenigen (meist: wenigen) privilegierten Akteure, die tatsächlich demokratische Überzeugungen entwickeln, sowie

22 Zu den Schwierigkeiten der Induzierung oder auch nur Förderung von Demokratie von außen vgl. etwa das Buch eines erfahrenen Praktikers der so genannten “Demokratiehilfe” (Carothers 1999).

23 Dass das Argument natürlich denen gut gefällt, die vom Status quo profitieren, ändert nichts an seiner prinzipiellen Plausibilität.

- das manchmal heroische, meistens aber langsame, kaum wahrnehmbare, “ameisenartige” Wirken von Demokraten aus allen gesellschaftlichen Schichten zugunsten des Wandels.

Wie viel Hoffnung sich aus dieser Skizze tatsächlich ziehen lässt und was das relative Gewicht der genannten Elemente im Allgemeinen oder in besonderen Einzelfällen vermutlich sein wird, mag jeder Leser für sich selbst beurteilen.

13. Meine Absicht mit dem Vorstehenden war es, auf einige der zahlreichen Herausforderungen hinzuweisen, von denen alle Systeme, die sich die Bezeichnung “Demokratie” verdienen wollen, jederzeit mehr oder weniger stark geplagt werden. Meine Überlegungen gingen von der Annahme aus, dass nur eine normative Auffassung von Demokratie der unausrottbar mit dem Wort verbundenen positiven Konnotation gerecht werden kann. Akzeptiert man eine solche Konzeption, dann sind die vielleicht wichtigsten Schlussfolgerungen, die man aus meinen Bemerkungen ziehen kann, die beiden folgenden:

- 1) Wir sollten aufhören, Euphemismen für die politische Lage in Ländern zu benutzen, die über einen längeren Zeitraum hinweg in unmittelbarer Umgebung der demokratischen Minimalschwelle verharren, die die scheußlichsten politischen Systeme von solchen politischen Ordnungen trennt, die zumindest geringen Anlass für demokratische Hoffnungen geben. Die “Transition zur Demokratie” ist zwar in der Tat eine nie endende Aufgabe – aber nicht in diesem Sinn. Wenn sich der demokratische Fortschritt eines zuvor nicht-demokratischen Regimes, das sich angeblich “in Transition zur Demokratie” befindet, nicht innerhalb eines überschaubaren Zeitraums jenseits der Minimalschwelle noch eine gute Strecke weiterbewegt, ohne dass dafür andere als politische Gründe erkennbar verantwortlich sind, dann ist offenbar “Transition zur Demokratie” nicht der richtige Name für das tatsächlich in dem betreffenden System stattfindende politische Spiel.
- 2) Wir sollten uns aber auch davor hüten zu meinen, die “Transition zur Demokratie” sei nichts weiter als der Sprung über eine oder allenfalls zwei Hürden, wonach man sich stolz zurücklehnen und für immer im Glanze dieser einmaligen Leistung sonnen kann. Die demokratische Transition ist tatsächlich nie völlig abgeschlossen,

und der Verzicht auf die Einführung weiterer demokratischer Verbesserungen, wenn die Umstände es erlauben würden, ist niemals zu rechtfertigen – egal, wie hoch das erreichte Niveau von Demokratie auch sein mag. Zahlreiche politische Institutionen in den so genannten “Kerndemokratien” weisen deutliche Zeichen von Sklerose auf, die gelegentlich zu geradezu grotesken Deformationen führen. Das gilt insbesondere im Hinblick auf die politische und rechtliche Gleichheit der Bürger. Auch hier scheint der korrekte Name des tatsächlich gespielten politischen Spiels oft alles andere als “Transition zur Demokratie” zu sein.

Literaturverzeichnis

- Beetham, David (Hrsg.) (1994): *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage.
- Beitz, Charles R. (1989): *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Bendel, P./Croissant, A./Rüb, F. W. (Hrsg.) (2002): *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Carothers, Thomas (1999): *Aiding Democracy Abroad: The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- (2002): “The End of the Transition Paradigm”. In: *Journal of Democracy* 13.1 (Januar) S. 5-21.
- Chalmers, D. A. et al. (Hrsg.) (1997): *The New Politics of Inequality in Latin America. Rethinking Participation and Representation*. Oxford: Oxford University Press.
- Diamond, Larry (2002): “Thinking about hybrid regimes”. In: *Journal of Democracy* 13.2, S. 21-35.
- Garzón Valdés, Ernesto (1988): *Die Stabilität politischer Systeme. Analyse des Begriffs mit Fallbeispielen aus Lateinamerika*. München/Freiburg i.Br.: Alber.
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave – Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman/London: University of Oklahoma Press.
- Krauze, Enrique (2001): “Nueve inexactitudes sobre la cuestión indígena”. In: *El País*. Madrid, 8. März.
- Méndez, Juan/O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo S. (Hrsg.) (1998): *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, Guillermo (1994): “Delegative Democracy”. In: *Journal of Democracy* 5, S. 55-69.
- (1996): “Illusions about consolidation”. In: *Journal of Democracy* 7.2, S. 34-51.

- (1999): *Democratic Theory and Comparative Politics*. Papers 99-004, Berlin: Wissenschaftszentrum für Sozialforschung – <<http://darkwing.uoregon.edu/~caguirre/odonnell2.html>> (letzter Zugriff: 15.05.06).
- Prillaman, William C. (2000): *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*. Westport, Conn./London: Praeger.
- Scharpf, Fritz (1998): “Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie”. In: Greven, Michael Th. (Hrsg.): *Demokratie – eine Kultur des Westens?* Opladen: Leske + Budrich, S. 81-103.
- Waldmann, Peter (1988): “La Argentina: ¿país en despegue permanente?”. In: Garzón Valdés, E./Mols, M./Spitta, A. (Hrsg.): *La nueva democracia argentina (1983-1986)*. Buenos Aires: Sudamericana, 49-76, S. 49.
- Weingast, Barry R. (1997): “The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law”. In: *American Political Science Review* 91.2 (Juni), S. 245-263.
- Weyland, Kurt (1995): “Latin America’s Four Political Models”. In: *Journal of Democracy* 6.4 (Okt.), S. 125-139.
- Zakaria, Fareed (1997): “The Rise of Illiberal Democracy”. In: *Foreign Affairs* 76.6, S. 22-43.
- Zimmerling, Ruth (2004): *Influence and Power. Variations on a Messy Theme*. The Hague: Springer.

Hans-Joachim Lauth

**Die Demokratiediskussion in Lateinamerika:
Die Entdeckung prozeduraler “Defekte” oder
die Notwendigkeit von “Deepening democracy”
(*hacia una democracia profunda*)**

1. Einleitung

Wenn heute über die Demokratie in Lateinamerika gesprochen wird, so ist häufig die zunächst vorhandene Euphorie nach Überwindung der autoritären Regime verfliegen. Umstritten ist, ob in einigen Ländern die Transformation zur Demokratie bereits vollständig vollzogen ist (so in Kolumbien oder Paraguay) bzw. inwieweit bereits ein autoritärer Rückfall stattgefunden hat (nach Peru nun Venezuela). Diskutiert wird auch der Grad der inzwischen erreichten Konsolidierung der jungen Demokratien. Die Konsolidierungschancen werden trotz mancher Bedenken in der Regel zwar positiv gesehen (Nohlen 1995), jedoch in kaum einem Land wird der Konsolidierungsprozess als abgeschlossen betrachtet (Gunther/Diamandouros/Puhle 1995; Alcántara/Crespo 1995; Domínguez/Lowenthal 1996).

Bereits vor einem Jahrzehnt bezweifelten etliche Autoren sogar, ob überhaupt die demokratischen Institutionen und Verfahrensweisen in den lateinamerikanischen Demokratien ausreichend Beachtung finden:

Only in the oldest Latin American polyarchy (Costa Rica) and in two cases of redemocratization (Chile and Uruguay) do the executive branch, congress, parties, and the judiciary function in a manner that is reasonably close to the formal institutional rules (O'Donnell 1996: 34).

Diese Kritik an der Funktionsweise demokratischer Institutionen hat sich – wie im folgenden Beitrag verdeutlicht wird – inzwischen enorm verstärkt.

Die lateinamerikanischen Sozialwissenschaften haben den Prozess der Demokratisierung mit wachsendem Interesse verfolgt, Ursachen und Hindernisse der Transition analysiert und Fragen der Konsolidie-

rung aufgegriffen. Auch wenn es in Zeiten zunehmender Intensivierung der internationalen wissenschaftlichen Debatte nur begrenzt möglich ist, regionale Forschungsansätze als “unberührt” zu begreifen, so ist es trotzdem reizvoll, Impulse oder Reflexionen zu identifizieren, die sich als charakteristisch für die Demokratieforschung in Lateinamerika zeigen. Anhand von drei Fragen wird dies Unterfangen strukturiert:

- Welche Auswirkung haben die politischen Veränderungen in der sozialwissenschaftlichen bzw. politikwissenschaftlichen Diskussion in Lateinamerika hervorgerufen?
- Haben sich mit diesen Vorgängen die Beschäftigung mit der Demokratie und ihre Bewertung verändert?
- Sind neue Argumente und konzeptionelle Innovationen aufgetaucht?

Um die Relevanz und Veränderungen der aktuellen Debatte besser einordnen zu können, sind zunächst einige Ausführungen zur historischen Entwicklung der demokratietheoretischen Diskussion in Lateinamerika notwendig. Diese Ausführungen beziehen sich auf die Zeitperiode nach 1945.¹ Im Anschluss werden konzeptionelle Überlegungen von verschiedenen Autoren vorgestellt und diskutiert, die der demokratietheoretischen Debatte maßgebliche Impulse gegeben haben und deren Argumente ein gewisses Maß an Repräsentativität beanspruchen können. Diese Beiträge werden dann vor dem Hintergrund des umfangreichen Forschungsprojekts des *United Nations Development Programme* (UNDP) “La Democracia en América Latina” gewürdigt, das 2004 abgeschlossen wurde und als zentrale Zusammenfassung der aktuellen Demokratiediskussion in Lateinamerika zu verstehen ist. Dies ermöglicht ein besseres Verständnis der lateinamerikanischen Demokratisierungsprozesse und führt zu einer abschließenden Beurteilung der demokratietheoretischen Debatte und ihres internationalen Beitrags.

1 Nicht berücksichtigt wird die staatsrechtliche Diskussion, die sich in Lateinamerika stärker als in der jüngeren deutschen Geschichte mit politikwissenschaftlichen Fragen beschäftigt.

2. Historische Entwicklung des demokratietheoretischen Denkens

Lange Zeit stand in Lateinamerika die Frage der Demokratie nicht auf dem ersten Platz der politikwissenschaftlichen Agenda. Primär konzentrierte sich der Fokus der Anstrengungen auf die Auseinandersetzungen zwischen Modernisierungs- und Dependenztheorien. Letztere hatten nicht nur im Kontext der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Lateinamerika und die Karibik (CEPAL) maßgebliche Impulse erfahren, sondern wurden auch in der Folgezeit von lateinamerikanischen Vertretern richtungsweisend geprägt.² Der Regimetyp oder konkreter die Funktionsweise der Demokratie wurden als von sozioökonomischen Strukturen abgeleitete Phänomene betrachtet und damit Funktionsbedingungen der Demokratie und nicht sie selbst in das Zentrum des Interesses gestellt.³ Solange keine wahre Unabhängigkeit erreicht worden war, galten Aspekte der innenpolitischen Entscheidungsfindung als sekundäre Angelegenheiten, da sich die Regierungen der Peripherie letztlich doch an den Interessen der Zentrumsnation orientierten. Die bestehenden Demokratien wurden aus dieser Perspektive als Verschleierung der realen Machtverhältnisse verstanden und als bürgerliche Inszenierung begriffen. Dies galt auch in den Ländern, in denen weniger die externe Abhängigkeit hervorgehoben als die Interessen der herrschenden Elite (für Mexiko siehe González Casanova 1965) oder Oligarchie betont wurden.

Eigentliches Ziel des gesellschaftlichen Emanzipationsprozesses war weniger die Errichtung einer demokratischen Ordnung, sondern vielmehr die sozial und ökonomisch prosperierende Gesellschaft – sei es im sozialistischen oder reformkapitalistischen Gewande. Die Definition der Demokratie wurde an die Systemperformanz gebunden und stets im Sinne einer sozialen Demokratie verstanden. So betont Mols (1985: 46):

2 Charakteristische Beiträge stammen von Cardoso/Faletto (1970) und Frank (1991); vgl. den repräsentativen Sammelband von Senghaas (1972).

3 Neben den entwicklungstheoretischen Überlegungen entstanden auch sozialanthropologische und kulturspezifische Ansätze, die die "Unmöglichkeit" oder Schwierigkeit von Demokratie in Lateinamerika begründen wollten (Mols 1985: 21f.); als typisches Beispiel wäre hier Octavio Paz (*Labyrinth der Einsamkeit*) zu nennen.

Lateinamerikas Demokratievorstellung im 20. Jahrhundert heißt immer auch soziale Demokratie, und dies so gut wie unbeschadet von der konkreten ideologischen und/oder parteilichen Ausprägung des Demokratiekonzeptes.

Charakteristisch für diese Standpunkte sind im politischen Spektrum die programmatischen Entwürfe von APRA (*Alianza Popular Revolucionaria Americana*) und FSLN (*Frente Sandinista de Liberación Nacional*); doch in abgeschwächter Form finden sie sich auch bei anderen populistischen Parteien (Wolf 1992). Darüber hinaus wurde auch eine soziale Homogenität, die zuweilen auch eine Homogenität der Präferenzen aller Bürger unterstellte, als notwendig für eine Demokratie betrachtet. Besonders problematisch erwies sich solch eine Position, wenn prozedurale Defekte durch den Hinweis auf die "unzureichende" soziale Ausstattung und Entwicklung, für die die Regierung nicht verantwortlich sei (sondern koloniale Vergangenheit, externe Dependenz oder eine sabotierende Opposition), gerechtfertigt wurden. Die eigentliche Demokratie könne erst am Ende einer sozialen Entwicklung stehen.

Die Untersuchung von demokratischen Prozessen und Institutionen erfuhr in diesem Kontext wenig Aufmerksamkeit. Vertreter eines liberalen repräsentativen Demokratieverständnisses blieben in der Minderheit und wurden der Abstraktion von den sozialen Gegebenheiten bezichtigt. Das Forschungsinteresse änderte sich zunächst nur begrenzt mit dem Zusammenbruch demokratischer Systeme und der Errichtung autokratischer Militärdiktaturen in den sechziger und siebziger Jahren. Denn auch die Analyse des politischen Systemwandels war in der Auseinandersetzung mit dem modernisierungs- und dependenztheoretischen Paradigma angesiedelt. Zentralen Fokus bildete die Analyse von Klassen- und Machtverhältnissen, wie die Studie von O'Donnell (1973) und die davon ausgelöste Diskussion in Collier (1979) und Malloy (1977) zeigt (zum Überblick Lauth 1985). Allerdings rückten einzelne Akteure in ihrer makrosoziologischen Modellierung nun präziser in das Blickfeld der Untersuchung. Weiterhin thematisiert wurden soziale und staatliche Bestandsvoraussetzungen der Demokratie, wie Verteilungsfragen und nationale Souveränität (Urriza 1983). Ergiebige Reflexionen über Demokratie oder konzeptionelle demokratietheoretische Ansätze finden sich in dieser Epoche jedoch weiterhin nicht.

Eine Veränderung der sozialwissenschaftlichen Forschung zeichnete sich im weiteren Verlauf der Phase autoritärer Herrschaft und mit Beginn der Etappe der erneuten Demokratisierung ab. Begleitet und forciert wurde diese nicht zuletzt vom Bedeutungsverlust dependenz-theoretischer Ansätze, dem intensiveren Austausch mit anderen Denkrichtungen im (europäischen) Exil (Werz 1991: 210) und mit der Erweiterung des Austauschs mit nordamerikanischen Forschungsinstitutionen. Schließlich steht das Aufgreifen der demokratischen Fragen auch im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in Osteuropa. Charakteristisch für den in den achtziger Jahren eingeleiteten Perspektivwechsel ist eine Kontroverse, die Enrique Krauze (1986) Mitte der achtziger Jahre in Mexiko initiiert hatte und in der sich der Streit um eine Demokratie "mit" *versus* eine Demokratie "ohne" Adjektive – so Krauzes Vorschlag – drehte; also die Kontroverse zwischen einem sozialen und einem prozeduralen Demokratieverständnis. Diese Debatte illustriert einen wichtigen Übergang im Verständnis von Demokratie bzw. genauer in ihrer Wertschätzung in der sozialwissenschaftlichen Rezeption, oder wie Norbert Lechner (1986) im Einbezug des größeren Zusammenhangs formuliert, im Paradigmenwechsel "von der Revolution zur Demokratie". Wenngleich in der Folgezeit weiterhin heftig gestritten wurde und wird, wie diese Demokratie aussehen sollte, wurde ihr Eigenwert nicht mehr hinterfragt (Lauga 1999).⁴ Welche Konturen hat nun die weitere Debatte erfahren? Welches Verständnis von Demokratie hat sich durchgesetzt? Liegt es auf einer Linie mit dem prozeduralen Demokratieverständnis, wie es von Schumpeter, Downs und Dahl geprägt wurde, und das sich mit dem zentralen Kriterium von freien und allgemeinen Wahlen auf einen Nenner bringen lässt?

Im Folgenden wird diesen Fragen maßgeblich anhand dreier Positionen nachgegangen. Vorgestellt werden Beiträge von Samuel Valenzuela, Francisco Weffort und dem inzwischen – und dies ist unzweifelhaft mit einer positiven Konnotation verbunden – "unvermeidlichen" Guillermo O'Donnell, der mit seinen zahlreichen wissen-

4 Werz (1991: 214) fasst den damit verbundenen sozialwissenschaftlichen Perspektivenwechsel zusammen: "Nicht mehr der Imperialismus, das kapitalistische Weltsystem und die Abhängigkeit sind Thema von Sammelbänden und Forschungsprojekten, sondern Regierungsformen, Demokratie, Parteien und Untersuchungen zur politischen Kultur".

schaftlichen Beiträgen seit den siebziger Jahren inzwischen wohl zum einflussreichsten lateinamerikanischen Politologen geworden ist. Mit diesen drei Positionen werden sicherlich nicht alle neueren Aspekte oder Diskussionsstränge abgedeckt – eine wichtige Kontroverse der letzten Jahre, welche die institutionenorientierte Kehre illustriert, drehte sich beispielsweise um die demokratietheoretische Einschätzung des Präsidialismus bzw. konkreter um die Frage, ob mit parlamentarischen oder präsidentiellen Regierungssystemen der Konsolidierungsprozess institutionell angemessener zu erreichen wäre (Linz/Valenzuela 1994; Nohlen 1994; Thibaut 1996; Nohlen/Fernández 1998).⁵ Doch die Auswahl erfolgt nicht ohne Grund, da sich alle drei Ansätze, trotz unterschiedlicher Ausgangsposition und verschiedener Schwerpunktsetzung, argumentativ bündeln lassen und hierbei exemplarisch den angesprochenen Perspektivwechsel im Verständnis von Demokratie widerspiegeln. Dies unterstreicht der abschließende Blick auf die aktuelle Demokratiediskussion im Umfeld des UNDP-Projekts.

3. Neuere Konzeptionelle Überlegungen zur Demokratie

Die Forschungsarbeiten aller drei Autoren erstrecken sich über unterschiedliche Sachverhalte, die nicht alle angesprochen werden können. Die jeweilige Thematik der ausgewählten Beiträge lautet:

1. Das Theorem der informellen Institution der Putschdrohung bei Samuel Valenzuela.
2. Das Belindia-Theorem bei Francisco Weffort und die These der *low-intensity Citizenship* oder *ciudadanía de baja intensidad*.
3. Das Theorem der "accountability horizontal" von Guillermo O'Donnell oder die Bedeutung von Gewaltenteilung und Rechtsstaat.

5 Ein anderes bezeichnendes Beispiel für die Zuwendung zu den "klassischen" Feldern politikwissenschaftlicher Analyse ist die Wahl- und Umfrageforschung, die lange Zeit in Lateinamerika eine äußerst marginale Rolle eingenommen hatte (Domínguez/McCann 1996). Die Intensivierung der Forschungstätigkeiten in anderen Gebieten der Politikwissenschaft (Institutionen, Parteien und Verbände etc.) verdeutlicht Carreras (1998: 47ff.) unter starker Berücksichtigung der deutschen Lateinamerikaforschung.

3.1 Samuel Valenzuela

In seinem Beitrag zum Verständnis der aktuellen Demokratisierungsprozesse beschäftigt sich Samuel Valenzuela (1992) mit dem Stand und der Möglichkeit der zukünftigen Konsolidierung der jungen Demokratien Lateinamerikas. Seine Überlegungen erhielten vor der Kontroverse um die strafrechtliche Verfolgung von General Pinochet eine besondere Aktualität. In seiner Untersuchung zum Demokratisierungsstand hält Valenzuela eine Bindung des Konsolidierungskonzeptes an westliche Demokratiestandards für zu anspruchsvoll (*institutional ideal*) und schlägt statt dessen vor, sich auf Defizite zu konzentrieren, die die Demokratie unterminieren und eine in seinen Augen "perverse Institutionalisierung" bedeuten: "a consolidated democracy would be one that does not have perverse elements undermining its basic characteristics" (Valenzuela 1992: 62).⁶ Eine konsolidierte Demokratie ist eine mehr oder minder vollständige oder funktionierende Polyarchy ohne "perverse Elemente", d.h. ohne klar erkennbare Defizite im Sinne einer "limitierten oder begrenzten Demokratie". Konsolidierung wird in der Übernahme einer Position von O'Donnell als der Prozess "to the effective functioning of a democratic regime" (Valenzuela 1992: 58) bezeichnet, in dem die "perverse Institutionen" überwunden werden. Valenzuela versteht hierbei Institutionen im neo-institutionalistischen Sinne (Luhmann 1974; North 1990) als handlungsorientierende, -strukturierende und -restringierende Normen, die sowohl formell als auch informell konstituiert sein können. Er unterscheidet in seinem Ansatz vier grundsätzliche Typen "perverse Institutionen":

1. *Tutelar powers* oder "Bevormundungsmächte": Das politische Regime ist anderen, nicht demokratisch konstituierten Instanzen untergeordnet, die in den politischen Entscheidungsprozess stets eingreifen können und dies mit dem Hinweis auf übergeordnete nationale Interessen rechtfertigen. Die Unterordnung der Regie-

6 Bei der Zurückweisung etablierter Konsolidierungsmaßstäbe hat Valenzuela insbesondere maximalistische Konzeptionen vor Augen, die neben den Ebenen der Institutionen und des Eliteverhaltens auch die Etablierung einer *civic culture* einbeziehen. Einen informativen Überblick zur Konsolidierungsforschung gibt Schneider (1995). Nicht ganz klar äußert sich Valenzuela allerdings zu seiner Vorstellung eines institutionellen Minimums, das eine funktionierende Demokratie erfordert.

- rung kann durch formelle (Beispiel Chile: Nationaler Sicherheitsrat) oder informelle Regeln gegeben sein (Valenzuela 1992: 63).
2. Existenz von reservierten Domänen (Valenzuela 1992: 64f.): Bestimmte politische Arenen oder Bereiche (*policies*) sind dem Zugriff der Regierung entzogen; in der Regel handelt es sich um das Militär (oder Geheimdienste), das eine eigene Budgethoheit besitzt und autonom seine Angelegenheiten regelt. Die Etablierung von Domänen und der damit einbezogenen Institutionen erfolgt weitestgehend durch nicht demokratisch legitimierte Instanzen oder Gruppen und ist somit nicht identisch mit autonomen Institutionen (wie eine Zentralbank), die auf politischem Konsens und demokratischen Prinzipien beruhen. Zudem wird im Falle der Zentralbank die Amtbesetzung durch die Exekutive und nicht durch die "autarke" Institution selbst vollzogen.
 3. Größere Diskriminierungen im Wahlprozess (Valenzuela 1992: 66f.): Gemeint ist hierbei die Beschneidung freier und gleicher Wahlgrundsätze durch feste Quoten der Repräsentation für bestimmte Gruppen, Wahlverbote, ein verzerrtes Wahlsystem und Behinderungen im Wahlkampf etc. (zum Wahlrecht siehe wiederum Chile).
 4. Putschdrohung als Mittel politischer Konfliktaustragung (Valenzuela 1992: 67f.): Dies betrifft Situationen, in denen Wahlen nicht der einzig anerkannte Weg des Machtwechsels sind, sondern die Option eines gewaltsamen Wechsels ständig aufrechterhalten wird. Wenn nun oppositionelle Akteure versuchen, mit entsprechenden Überlegungen Einfluss zu gewinnen, wird ein Teufelskreis perverser Institutionalisierung ("vicious circle of perverse institutionalization") eingeleitet.⁷

Besonders hervorzuheben ist die vierte informelle Institutionen der "Putschdrohung", die empirisch nicht immer einfach zu beobachten ist, aber in ihrer Wirkung signifikant den demokratischen Prozess unterminieren kann, wenn der diesen Typ kennzeichnende Mechanismus von Handlungsstrategien erst einmal etabliert ist. Die in diesem Sinne handelnden Akteure können, aber müssen noch nicht einmal über die Gewaltressourcen selbst verfügen. Sie haben lediglich glaub-

⁷ Ein informativer und systematischer Überblick über die Rolle des Militär im Cono Sur der nachautoritären Phase findet sich bei Wagner (1998).

haft zu machen, dass sie deren Einsatz signifikant beeinflussen können. Der Code wird verstanden, ohne dass die Drohung real verwirklicht werden muss. Das eigentliche Ziel ist somit nicht eine Regimeänderung mittels eines Putsches, sondern die effektive Wahrung von Partikularinteressen (Privilegienerhaltung oder/und -schaffung) innerhalb demokratischer Strukturen. Wenn allerdings diese Ziele durch die Beeinflussung des Entscheidungsprozesses nicht gesichert werden können, kann die Putschoption im Sinne eines Regimewechsels wiederum aufgegriffen werden.

Betroffen sind von dem Mechanismus der Putschdrohung zunächst die zentralen Regierungs- und Parlamentsentscheidungen, die stets unter dem Eindruck des Damoklesschwertes betrachtet werden, ob mit den getroffenen Beschlüssen die Putschgefahr erhöht wird. Ist solch ein Klima des permanent potentiellen Eingreifens erst einmal etabliert, werden auch die alltäglichen Routineentscheidungen davon beeinflusst, die Selbstzensur des demokratischen Verhaltens weitet sich aus, verwurzelt sich und der bereits genannte "vicious circle of perverse institutionalization" wird eingeleitet, in der jede Planung und Handlung in der politischen Sphäre die Interessen der letztlich entscheidenden Veto-Gruppen mit einbezieht. Weitreichende Zugeständnisse, Rechtsstaatverletzungen und Verzicht auf demokratische Entscheidungsbefugnisse werden in Kauf genommen, um einen Putsch und damit ein autoritäres Regime zu verhindern. Durch diese Strategie wird die Qualität der bestehenden Demokratie jedoch immer weiter reduziert, so dass die Gefahr besteht, letztlich nur noch eine Fassade zu verteidigen, die längst aller substantiellen demokratischen Kennzeichen beraubt wurde. Valenzuela verdeutlicht an diesem Mechanismus der informellen Partizipation die Notwendigkeit, in der Untersuchung die Logik der realen Entscheidungsfindungsprozesse genau zu betrachten, die durchaus nicht mit den formellen demokratischen Verfahren in Einklang stehen müssen, auch wenn diese – oberflächlich gesehen – zu funktionieren scheinen.

Der demokratische Konsolidierungsprozess wird – wie bereits erwähnt – als Prozess der Eliminierung der perversen Institutionen verstanden.⁸ Hierbei möchte Valenzuela den Begriff Demokratie nur auf

8 Valenzuela formuliert: "a democracy is consolidated when elections following procedures devoid of egregious and deliberate distortions designed to underrepre-

konsolidierte Demokratie, also Systeme ohne die vier perversen Institutionen angewendet wissen: "The term democratic regime should, strictly speaking, be reserved for such consolidated democracies" (ebd.: 70). Doch wenn er diesen Vorschlag ernst nimmt, dann beschreibt er letztlich nicht die Konsolidierungschancen einer Demokratie, sondern erfasst die Defekte in bestehenden Demokratien, oder in transformationstheoretischer Terminologie ausgedrückt, befasst er sich mit der Phase der Institutionalisierung der Demokratie, die der Konsolidierungsphase vorgelagert ist. Dies betrifft zumindest die ersten drei Typen "perverser Institutionalisierung", die an die formalen Institutionen gebunden sind. Im Falle der Putschdrohung ist hingegen die Phase der Konsolidierung der Demokratie im gängigen Verständnis der Transformationstheorie betroffen, indem Einstellungs- und Verhaltensdispositionen und ihre Prägung durch informelle Institutionen, die jenseits des nun etablierten Sets demokratischer Institutionen existieren, untersucht werden (Lauth 1999). Diese konzeptionellen Unklarheiten sind letztlich dem Sachverhalt geschuldet, dass Valenzuela seinen Konsolidierungsbegriff nur durch eine negative Abgrenzung gewinnt und auf die Formulierung eines Maßstabs einer funktionierenden Demokratie verzichtet, die dem Konsolidierungsverständnis immanent ist.

3.2 *Francisco Weffort*

Ausgangspunkt bei dem zweiten ausgewählten Ansatz ist gleichfalls das Interesse an der Funktionsweise von Demokratien. Francisco Weffort fragt nach der Responsivität der lateinamerikanischen Demokratien, also inwieweit die Interessen der Wählerschaft durch die gewählten Repräsentanten ernst genommen und in den politischen Entschei-

sent systematically a certain segment of opinion are perceived by all significant political forces to be unambiguously the only means to create governments well into the foreseeable future, and when the latter are not subjected to tutelary oversight or constrained by the presence of reserved domains of state policy formulation" (Valenzuela 1992: 69). In methodischer Sicht scheint Valenzuela – wie sein Hinweis nahe legt "Consolidation occurs as a post factum realization" (ebd.: 72) – Konsolidierung als dispositionelle Eigenschaft zu begreifen, analog zu den von Garzón Valdés (1988, Kap. I.1) vorgetragenen Überlegungen zur Stabilität. Allerdings verwendet Valenzuela den Begriff der Konsolidierung sowohl für die Beschreibung des Prozesses als auch für den erreichten Endzustand im Sinne einer konsolidierten Demokratie.

dungen berücksichtigt werden. Problematisch sind für ihn die Fälle, in denen durch Elitekartelle Responsivität systematisch untergraben wird oder Wechselchancen in Wahlen aufgrund fehlender Alternativen schlichtweg nur begrenzt vorhanden sind. Hierzu lässt sich das von Weffort (1993: 252) formulierte Belindia-Theorem diskutieren: Demnach wählen die Personen von "Indien" (arme Schichten eines Landes) die Regierung, die dann die Interessen von "Belgien" (kleine Oberschicht) vertritt (*social apartheid*). Die damit verbundene generelle Kritik lautet: Der partizipative Input verpufft wirkungslos, da er keinen entsprechenden Output nach sich zieht. Der Wille der armen Mehrheit wird im politischen Entscheidungsprozess nicht geachtet bzw. der intermediäre Transfermechanismus vom Wähler zum politischen Entscheidungsträger ist gestört.⁹

Es wäre jedoch voreilig, hierin sofort einen Fehler des demokratischen Prozesses zu sehen. Es existieren drei Möglichkeiten der Interpretation:

- a) Die Regierung wählt freiwillig diese Option, um eigene Partikularinteressen zu befriedigen.
- b) Die Regierung ist nicht in der Lage, anders zu handeln, weil das Zentrum der Macht (*real power*) in Belgien sitzt (d.h. außerhalb der staatlichen Institutionen).
- c) Die Regierung geht davon aus, dass die getroffenen Maßnahmen zwar soziale Härten verursachen, jedoch die einzige Möglichkeit sind, mittel- und langfristig für alle bessere Bedingungen zu schaffen.

Je nach der gewählten Interpretationsperspektive fällt das Urteil für die Qualität der Demokratie unterschiedlich aus: Im Falle a) lassen sich wiederum zwei Lesarten unterscheiden: Entweder ist 1. die Situation eingetreten, weil keine Opposition möglich war (fehlender Wettbewerb/Elitenkartell) – dies wäre ein Ausdruck defekter oder fehlender Demokratie – oder 2. es hat in einem demokratischen Wettbewerb eine Partei gewonnen, die nun die politische Macht für ihre Interessen

9 Eine besonders krasse Variante bildet der Typus einer "empty democracy", in der Wahlen nicht mehr über den effektiven Entscheidungsträger bestimmen: "The main point seems to be that legislative elections and ties of representation are no longer co-extensive with power relationships in the state and in society" (Weffort 1993: 254).

einsetzt. Letzteres ist zwar für die Unterlegenen bedauerlich, aber keine fundamentale Minderung der demokratischen Qualität, solange die rechtsstaatlichen Grundsätze und die grundlegenden Rechte der Minderheit nicht angetastet werden und somit eine Korrektur des Wahlergebnisses im nächsten Urnengang möglich ist. Im Falle b) wäre zumindest von einer defekten Demokratie auszugehen, weil das Prinzip der Volkssouveränität durch die von sozialen Machtgruppen vollzogene Privatisierung der Staatsmacht verletzt wird. Dagegen betrifft der Fall c) nicht divergierende Zielvorstellungen von Wähler und Gewählten, sondern unterschiedliche Realisierungsstrategien und damit eine durchaus legitime Diskrepanz. Die Zuordnung zu einem defekten Demokratietyp – Wefforts Intention – muss die genannte Beweislast der Interpretation a) oder b) erbringen. Und für die Plausibilität der Kritik ist schließlich zuerst der empirische Nachweis zu erbringen, dass die Responsivität so stark verletzt wird, wie das Theorem unterstellt. Es erscheint fraglich, inwieweit es Weffort gelingt, seine Annahme einer Interpretation im Sinne von b) empirisch zu begründen (vgl. seine Versuche ebd.: 253ff.).¹⁰

Nicht ausreichend ist der Hinweis auf einen angeblichen Mehrheitswillen in der Bevölkerung nach einer anderen Politik, ohne dies mit fundierten Umfrageergebnissen zu belegen. Auch die Enttäuschung (*desencanto*), die sich in vielen zivilgesellschaftlichen Gruppen und Organisationen nach dem Systemwechsel einstellt, ist hierfür kein ausreichender Beleg. Zum einen sind die Organisationsstrukturen der Zivilgesellschaft nur in seltenen Fällen repräsentativ für die gesamte Gesellschaft und zum anderen – und dies ist der gewichtigere Einwand – vertritt „die“ Zivilgesellschaft keine einheitliche Position. Auch sie ist – und dies ist zugleich ein maßgeblicher Ausdruck ihres demokratieförderlichen Potentials – ein Sammelbecken unterschiedlicher Meinungen, die sich, wenn überhaupt, lediglich in der Ablehnung bestimmter „intoleranter“ Positionen decken. Und genau dies kann zu einem Bündnis gegen ein autoritäres Regime führen. Die dabei aufgetretene Geschlossenheit darf aber nicht über die Heterogenität der jeweils eigenen, divergierenden Zielsetzungen hinsichtlich der Gestaltung einer alternativen Ordnung hinweg täuschen. Zum Teil ist der

10 Charakteristisch hierfür ist folgendes Statement: „the observer has the distinct impression that the real power lies elsewhere” (ebd.: 254).

eingetretene Prozess der Desillusionierung Ausdruck einer partiell vorhandenen kollektiven Selbsttäuschung im Hinblick auf vermutete Homogenitätsprofile und zum anderen auch Resultat des eigenen Erfolgs, der nach der gelungenen "historischen" Weichenstellung im Regimewechsel nun die Bewältigung unspektakulärer Alltagsprobleme erfordert. Schließlich ist mit dem Abschluss der Institutionalisierung der Demokratie eine Aufwertung der damit institutionell verantworteten intermediären Akteure (Parteien und Verbände) verbunden, die etliche Ressourcen der zivilgesellschaftlichen Sphäre absorbieren (Lauth/Merkel 1997: 38ff.). Diese Bemerkungen sollen nicht die mögliche Schlüssigkeit der Interpretation b) bestreiten, sondern lediglich auf die Argumentationslast hinweisen, die mit ihr verbunden ist und die nicht mit pauschalen Hinweisen geleistet werden kann. Lässt sich die skizzierte Störung des Präferenztransfers im Prozess der politischen Kommunikation allerdings belegen, wären für die Qualität der betroffenen Demokratie erhebliche Abstriche zu konstatieren, die im Extremfall zum Verlust der Klassifikationszuordnung zum demokratischen Regimetypus führen müssten.

Weiterführend, weil differenzierter argumentierend, erscheint ein anderes Konzept, das verschiedene Autoren aufgreifen (siehe die Überlegungen von O'Donnell (1993: 1361; 1999: 15ff.; Torres-Rivas 1990: 17f.; Pinheiro 1996) und das sich unter der Begrifflichkeit der "ciudadanía de baja intensidad" (*low intensity citizenship* oder *low intensive democracy*) bündeln lässt. Auch diese Überlegungen unterstützen das Argument von Weffort, soziale Faktoren hinsichtlich ihrer Wirkung auf die demokratische Funktionsweise einzubeziehen. Hierbei beeinträchtigen sozialen Faktoren – vor allem soziale Ungleichheit oder in den Worten von Mols (1985: 42:) "abweichende nationale Integrationsniveaus" – die Funktionsweise der Demokratie entweder auf direkte oder indirekte Weise.

Auf direkte Weise wird die Qualität der Demokratie gemindert, indem durch einen niedrigen Sozialstatus politische Partizipation erschwert oder stark eingeschränkt wird. Aufgrund ungenügender sozialer Ausstattung (finanzielle Ressourcen, Bildung) können Bürger ihre formellen politischen und bürgerlichen Rechte nur unzureichend wahrnehmen. Dies führt zu einem von der Oligarchie bestimmten und kontrollierten demokratischen Prozess, der die Freiheit und Gleichheit – beides verstanden im formellen politischen Sinne – analog eines

extremen Partizipationsfilters erheblich einschränken kann. Die Kritik setzte somit bereits im Vorfeld des vom Belindia-Theorem konstatierten Defektes an. Nicht die Präferenzverarbeitung oder die politischen Prozessfunktionen sind verzerrt, sondern bereits die Präferenzartikulation wird blockiert. Die von Weffort (1993: 252) betonte Bedeutung sozialer Faktoren (“Nevertheless, democracy can be ‘deformed’ by social conditions”) wird aus dieser Perspektive jedoch nachdrücklich unterstrichen.

Auf indirekte Weise – und hier liegt das eigentliche Gewicht des Arguments – wird die demokratische Qualität geschmälert durch einen Mechanismus, der implizit an ein zentrales Motiv von Hermann Heller anknüpft und in der Zerstörung des “Wirbewusstseins” oder der Negierung einer sich gegenseitig tolerierenden Gemeinschaft von Gleichen kulminiert, die letztlich auf einer basalen Solidarität beruht.¹¹ Demnach bedingt eine soziale Ungleichstellung eine Verletzung formeller bürgerlicher Rechte. Der limitierte Zugang zu und die diskriminierende Behandlung vor Gericht ist davon ebenso ein Ausdruck – Heller (1971: 431) nannte solche Zustände in der Weimarer Republik “Klassenjustiz” – wie die unterschiedliche Behandlung der Bürger durch öffentliche Ämter.¹² Hiervon können nun einerseits direkt politische Rechte beeinträchtigt sein – z.B. im Falle eines Verbots oder der Verweigerung der Wahlbewerbung erfolgsversprechend Rechtsmit-

11 Der Begriff “basale Solidarität” knüpft an die Idee der “sympathy” bei Adam Smith an, der damit ein allgemeines Mitgefühl mit seinen Mitmenschen und eine grundlegende Achtung des anderen impliziert. Die Ausrichtung der Solidarität bezieht sich auf diese basale Disposition.

12 Bereits Mols (1985: 44) hatte auf diesen Zusammenhang aufmerksam gemacht: “Der verweigerte Subjekt-Status in einer anderen, bürgerlichen, normalen, integrierten [...] Gesellschaft läßt in bezug auf diese Gesellschaft kein Wir-Gefühl aufkommen”. Die demokratietheoretische Bedeutung einer “statusblinden” Rechtsordnung wird auch in der deutschen Staats(rechts)lehre immer wieder unterstrichen: “Zugleich dürfen keine Partei und die hinter ihr stehenden Menschen in ihren Chancen im Kampf um die Wählergunst [...] durch die Rechtsordnung benachteiligt oder bevorzugt werden” (v. Arnim 1984: 143). Und diese formelle Rechtsgleichheit muss auf einer materiellen Basis stehen, wenn sie eben diese Chancengleichheit garantieren will. Analog zu der mit dem Theorem der *ciudadanía de baja intensidad* vertretenen Position betont Habermas (1996: 302) in der Tradition von Hermann Heller: “Mit wachsender Ungleichheit von ökonomischen Machtpositionen, Vermögenswerten und sozialen Lebenslagen sind aber die faktischen Voraussetzungen für eine chancengleiche Nutzung gleich verteilter rechtlicher Kompetenzen tatsächlich immer weiter zerstört worden”.

tel einzulegen. Andererseits kann das Selbstbewusstsein der sozial Benachteiligten so stark geschwächt werden, dass sie auf eigene politische Partizipation – sei es im Sinne der Wahl, der Kandidatur oder der Präsentation einer programmatischen Alternative – verzichten, da sie sich als nicht gleichwertig oder chancenlos begreifen.

Der Vermittlungsprozess, der von der Situation sozialer Ungleichheit zur Verletzung politischer Gleichheit führt, verläuft auf komplexe und indirekte Weise, in der sozialpsychologische Faktoren und individuelle wie kollektive Selbstvergewisserungsprozesse wirksam sind. Der Staat agiert hierbei in verschiedener Hinsicht nicht neutral: Er verbessert nicht die soziale Position der marginalen Gruppen, er verweigert eine rechtliche und politische Gleichbehandlung, indem er verschiedene soziale Gruppen unterschiedlich behandelt, und er verwandelt soziale Macht in politische, in dem er seine Rechtsschutzgarantie, zu deren Einlösung er letztlich aufgrund des dem Staat zugrundeliegenden Vertragsgedankens verpflichtet ist, nur partiell aufrechterhält. Gerade letzteren Sachverhalt haben Poppovic/Pinheiro (1995: 83f.) hinsichtlich von Menschenrechtsverletzungen in Brasilien deutlich herausgearbeitet:

The State, in most cases, is no longer directly responsible for committing the abuses; but its responsibility lies in failing (or omitting) to control the arbitrary practices of its own repressive apparatus. [...] Under democratic rule, the principal targets of arbitrary rule and human rights abuses are the most defenceless groups: the poor, prison and closed institution inmates, rural workers and trade-union activists, racially discriminated minorities, destitute children and adolescents.

Ohne diese Position ausführlich kommentieren zu wollen, möchte ich zum einen die Relevanz solcher Überlegungen unterstreichen, und zum anderen zugleich zur Vorsicht vor einer schablonenhaften Übertragung raten. Neuere Studien zum politischen Partizipationsverhalten marginalisierter Gruppen (Kersting/Sperberg 1999) oder über die Entstehung und Funktionsweise zivilgesellschaftlicher Organisationen und sozialer Bewegungen (Boris 1998; Lauth/Merkel 1997) unterstreichen die Politikbereitschaft und -fähigkeit von sozial stark benachteiligten Gruppen.¹³ Dieser Einwand betrifft vor allem die Artiku-

13 Allerdings gibt es wenig Hinweise dafür, dass die lateinamerikanischen Oberschichten von ihrem traditionellen Status- und Kastendenken abgewichen sind, das weiterhin ein "Wir-Gefühl" verhindert.

lations- und Aggregationsfähigkeiten und betrachtet jedoch kaum die Umwandlungsprozesse der geäußerten Präferenzen; hier sind weitere Studien zu Entscheidungsprozessen in intermediären Organisationen, Parlamenten und Regierungsinstitutionen notwendig. Doch die Relevanz sozialer Faktoren für die Funktionsweise des demokratischen Prozesses kann aufgrund der dargelegten Argumentation mit plausiblen Gründen nicht zurückgewiesen werden und sollte in den empirischen Untersuchungen zur Qualität einer Demokratie einbezogen werden. Soziale Faktoren spielen für die Konzeptualisierung der Demokratie in der lateinamerikanischen Diskussion demnach weiterhin eine deutlich sichtbare Rolle. Aber es ist hierbei wichtig, auf die Verlagerung der Argumentation zu achten, die mehr als nur eine Verschiebung des Akzents darstellt: Nicht mehr die soziale Demokratie wird angestrebt, sondern die sozialen Bedingungen, die für eine politische Demokratie als erforderlich erachtet werden, werden einbezogen, wobei eine weitgehende soziale Gleichheit nicht als notwendige Bedingung für eine Demokratie begriffen wird. Oder wie O'Donnell (1993: 1361) bemerkt: "the argument refers to the consequences of those social conditions on the type of polyarchy and on the extent of citizenship with which we are dealing in each case".

3.3 Guillermo O'Donnell

Guillermo O'Donnell ist seit mehr als drei Jahrzehnten ein produktiver Autor. Es versteht sich daher von selbst, dass es nicht möglich ist, alle seine – oftmals innovativen – Beiträge an dieser Stelle anzusprechen.¹⁴ Ich werde mich daher auf seine Arbeiten zur Demokratie in Lateinamerika konzentrieren (O'Donnell 1998; 1999), die sich mit den Begriffen *horizontal accountability* und "Rechtsstaat" auseinandersetzen und sich an die Überlegungen zur *Low intensive citizenship* anschließen.

Sein zentrales Argument hinsichtlich des "(Un)rule of Law in Latin America" bezieht sich auf den Zusammenhang der Entwicklung von Demokratie und Rechtsstaat.¹⁵ Während in den westlichen (euro-

14 Zu nennen wären sein Konzept des bürokratisch-autoritären Staates und sein Typologievorschlag einer delegativen Demokratie, die beide umfassende Rezeptionen erfuhren.

15 O'Donnell weist auf das unterschiedliche Verständnis von "Rechtsstaat" hin und betont (O'Donnell 1999: 307), dass in der minimalsten Version das positive

päischen) Demokratien der Rechtsstaat bereits etabliert war, als es gelang, die politischen Partizipationsrechte zu erringen, konstatiert er für Lateinamerika die umgekehrte Entwicklung. In den wenigsten Demokratien habe sich ein Rechtsstaat entfaltet. In den meisten existierenden lateinamerikanischen Demokratien stellt er verschiedene Verletzungen von Rechtsstaatsprinzipien fest, die er in fünf Kategorien unterscheidet (O'Donnell 1999: 310ff.):

1. Lücken oder Schwachstellen im positiven Recht: diskriminierende Gesetze, fehlender Minderheitenschutz, unzureichende Verteidigungsrechte und -möglichkeiten für Angeklagte (keine faire Prozessordnung, fehlende Transparenz).
2. Ungerechtigkeiten in der Gesetzesanwendung: ungleiche Behandlung oder sogar Straffreiheit aufgrund divergierender Statuszuweisung. Charakteristisch ist die Einstellung, mächtig zu sein, heißt Straffreiheit zu genießen ("To be powerful is to have (legal) impunity"; ebd.: 311); den Rechtsstaat bedürfen in diesem Verständnis doch nur die sozial Schwachen und deshalb verdient er keine besondere Förderung.¹⁶
3. Diskriminierender bürokratischer Umgang mit den einfachen Bürgern: Rechte werden nicht allen gewährt bzw. Bürger werden als Bittsteller behandelt, deren Bitten – die eigentlich ihre Rechte sind – abhängig von Beziehungen und Bestechung gewährt werden. Dagegen haben sozial Privilegierte fast einen Weisungszugang auf die Bürokratie.
4. Faktische Verweigerung des Rechtswegs: Es fehlen soziale Voraussetzungen (elementare Kenntnis der Rechts- und Prozessordnung, Analphabetismus, Zugriff auf unabhängigen Rechtsbeistand), um überhaupt im Sinne von Rechtspersonen agieren zu können, also überhaupt prozessfähig zu werden.

Recht fair angewendet werden soll: "By 'fairly' I mean that the administrative application or judicial adjudication of legal rules is consistent across equivalent cases, is made without taking into consideration the class, status or power differentials of the participants in such process, and applies procedures which are preestablished and knowable".

- 16 In diesem Zusammenhang ist die Brisanz der für europäische Ohren unspektakulären und harmlosen Forderung zu sehen, die 1994 der damals frisch gewählte mexikanische Präsident Ernesto Zedillo Ponce de León formulierte, indem er mit Blick auf seinen Vorgänger sagte "Niemand steht über dem Gesetz" (Lauth 1995: 202).

5. Bereiche reiner oder schierer Gesetzlosigkeit (*brown areas*): Staatliche Instanzen funktionieren nicht innerhalb von gesetzlichen Schranken, regionale und funktionale staatsfreie Räume bestehen bzw. sind durch informelle Regeln strukturiert (*informal law*), die neben den offiziellen Formen existieren. D.h. politische Strukturen auf lokaler oder regionaler Ebene sind quasi von Akteuren okkupiert, deren Interesse sich an privaten Netzwerken orientiert. – Angeknüpft wird hier an das Theorem der “privatized oder brown areas”, das O’Donnell (1993: 1359f.) bereits in früheren Schriften thematisiert hat.

Als eine maßgebliche Ursache der mangelnden Rechtsstaatlichkeit – eine andere wäre die bereits genannte mangelnde Anerkennung des Anderen als prinzipiell Gleichen in der lateinamerikanischen Gesellschaft – bezeichnet er die unzureichende Ausprägung der *accountability horizontal*. Darunter versteht O’Donnell (1998: 19):

la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificadas como ilícitos.

Im Blickfeld seiner Kritik steht ein Demokratieverständnis, das sich weitgehend nur auf plebiszitäre Legitimation stützt und Maßnahmen von Staatspräsidenten rechtfertigt, die eigenen Politikvorstellungen ohne Rücksicht auf institutionelle Verfahren durchzusetzen (Stichwort: *decretismo*). Hauptsächlich beklagt O’Donnell die mangelnden Möglichkeiten der Kontrolle über die Exekutive aufgrund unzureichender oder prekärer Gewaltenteilung. Er meint hierbei jedoch nicht nur die klassischen Gewalten im eigentlichen Sinne, sondern alle Instanzen oder Akteure, die dazu beitragen können, der Regierung Rechenschaft abzuverlangen und diese zu rechtsstaatlichem Handeln zu verpflichten (wie Rechnungshöfe, Ombudsmann, Menschenrechtskommissionen, institutionalisierte Öffentlichkeit etc.). Voraussetzung ist eine weitgehende Autonomie der verschiedenen Institutionen und Akteure, deren Effizienz sich aus der Vernetzung ihrer Kontrollmöglichkeiten ergibt (ebd.: 21f.). Die grundlegende Idee ist die verpflichtende Bindung der demokratischen Herrschaft an die rechtsstaatlichen Spielregeln. Bereits früher hatte O’Donnell (1994; zur Kritik Nohlen

1995: 15) an anderer Stelle Überlegungen zu Defekten in lateinamerikanischen Demokratien in dem Konzept der delegativen Demokratie gebündelt, an welche die nun entfalteten Gedanken anknüpfen. Als besondere Charakteristika der delegativen Demokratie werden angeführt: fehlende Kontrolle der Exekutive (temporäre absolute Monarchie), Begrenzung der bürgerlichen Gleichheit und mangelnde Rechtsstaatlichkeit, Ignorierung intermediärer Institutionen (Parteien, Verbände und Zivilgesellschaft) und die Rückbindung der Legitimation an plebiszitäre Akte.

Neben anderen Ursachen haben insbesondere zwei Faktoren zu dieser unbefriedigenden Situation beigetragen. Erstens zeigen sich die Parteien und Verbände nur begrenzt in der Lage, die ihnen aufgetragenen Aufgaben im Sinne sowohl einer vertikalen als auch einer *horizontalen Accountability* zu übernehmen. Dazu gehört auch die oftmals unzureichende Qualifikation der intermediären Akteure,¹⁷ die zur Instabilität der Parteiensysteme beiträgt. Das Aufkommen von populistisch gefärbten *ad hoc*-Präsidentschaften bzw. der Bedeutungsverlust des intermediären und sogar des parlamentarischen Raumes ist aus dieser Sicht nicht verwunderlich. Maßgeblicher erweist sich für O'Donnell (1996; 1998; 1999) jedoch der bleibende Einfluss informeller Institutionen (Klientelismus, Korruption), die neben den formalen Spielregeln weiterhin das politische Handeln prägen. Diese unterminieren nicht nur die Kontrollmöglichkeiten durch eine *accountability horizontal*, sondern verzerren zugleich den Transfer der Präferenzen der Bürger mittels der formellen politischen Partizipation. Die Etablierung des Rechtsstaats erfordert die Durchbrechung der informellen, mit der offiziellen Gesetzgebung konkurrierenden Regeln und schafft mit der Garantie der formellen Gleichheit der bürgerlichen Rechte die Basis für eine Demokratie.

17 Genau dieser Sachverhalt wird von Maihold (1996: 67) für viele Demokratien Lateinamerikas diagnostiziert: "Das Format der Akteure kommt nicht mit den institutionellen Arrangements der demokratischen Gesellschaft zur Deckung, so dass sich spürbare Leistungsdefizite nicht nur bei den politischen Parteien oder Parteiensystemen feststellen lassen, sondern auch eine nur sehr begrenzte Ausfüllung der intermediären Aufgaben von Verbänden und Interessengruppen". Maihold (ebd.: 66) unterstreicht, dass er die Defizite nicht im institutionellen Design verankert sieht, "sondern (diese) der fehlenden Entwicklung von Akteursqualitäten in den lateinamerikanischen Gesellschaften zuzurechnen (sind), die nicht notwendigerweise dem institutionell vorgegebenen Format entsprechen".

Die staatsrechtstheoretische Wende der Demokratietheorie bei O'Donnell (1999), die komplementär zur demokratietheoretischen Reflexion auf Seiten der Verfassungswissenschaften verläuft (Horn 1996: 265), wird in seiner Betrachtung des Zusammenhangs von Rechtsstaat und Demokratie deutlich:

The rule of law, or the Estado de Derecho, should be conceived not only as a generic characteristic of the legal system and of the performance of courts. Rather, in this context the rule of law should be seen as the legally-based rule of a democratic state. This entails that there exists a legal system that is itself democratic.

Die hier angelegte und an anderer Stelle (ebd.: 319) gleichfalls thematisierte Verschränkung beider Konzepte sollte jedoch ihre Unterschiede nicht verdecken, die sich neben ihrer unterschiedlichen Funktionslogik auch in der eigenständigen historischen Entstehung des Rechtsstaats zeigen.

4. Zwischenfazit: Zum Gehalt der ausgewählten demokratietheoretischen Theoreme

Wie sind diese Beiträge einzuschätzen bzw. zu würdigen? In den Anmerkungen zu **Valenzuela** wurde auf seine nicht widerspruchsfreie Begrifflichkeit hingewiesen, die zwischen seinem Demokratieverständnis und seinem Konsolidierungskonzept besteht. Auch wenn er damit die Konsolidierungsforschung eher indirekt unterstützt, liefert er produktive Impulse zum Verständnis der Funktionsweise der jungen lateinamerikanischen Demokratien. Das Konzept der informellen Institutionen, das sich in den von Valenzuela so genannten "perversen Institutionen" wiederfindet, trägt über diesen Bereich hinaus und ist geeignet, auch Demokratien der dritten Welle in anderen Regionen zu untersuchen. Der Beitrag von **Weyffort** erweist sich stärker ambivalent. Das nicht besonders neuartige Belindia-Theorem – letztlich eine Version der alten Fassadendemokratiekonzeptionen – schleppt eine große Beweislast mit sich, deren Einlösung er weitgehend schuldig bleibt. Ausbaufähig ist jedoch durchaus sein Hinweis auf Funktionsstörungen im Präferenztransfer durch "entkoppelte" Verfahren und schwache intermediäre Organisationen, die für die geringe Responsivität im demokratischen Prozess verantwortlich sind.

In die gleiche Richtung zielt die Kritik, die mit dem Konzept der *ciudadanía de baja intensidad* verbunden ist, das auf die sozialen Minima einer funktionierenden Demokratie verweist. Auch wenn dies in der lateinamerikanischen Debatte anders gesehen werden kann, so stellen diese Überlegungen im Rahmen der Demokratietheorie allerdings keine Innovation dar. Bereits in den zwanziger Jahren hatte Hermann Heller auf die Bedeutung sozialer Homogenität hingewiesen und deren sozialpsychologische Dimension herausgestellt. Nichtsdestoweniger eröffnet sich damit für die lateinamerikanische Demokratie-debatte (nun in Bezugnahme auf das prozedurale Demokratieverständnis) eine produktive Perspektive.

Mit Blick auf die reichhaltigen rechtsstaatstheoretischen Traditionen im europäischen Kontext scheint die Betonung der Relevanz des Rechtsstaats und der *checks and balances* im Rahmen der *accountability horizontal* durch O'Donnell keine neuen Erkenntnisse zu bringen. Auch wird mit Blick auf die historische Entwicklung Lateinamerikas seit geraumer Zeit auf das problematische lateinamerikanische Rechtsverständnis hingewiesen; Garzón Valdés (1988: 119) wird nicht müde, dessen brüchiges Kernprinzip ("La ley se acata pero no se cumple") stets wieder zu betonen. Doch das Aufgreifen dieser Thematik bedeutet nicht nur für die lateinamerikanische demokratietheoretische Auseinandersetzung einen neuen Anstoß, maßgebliche Defizite in der Funktionsweise der Demokratie herauszuarbeiten. Auch in der transformationstheoretischen Debatte wurde erst in jüngster Zeit der Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie auf die Agenda gesetzt, dessen Diskussion durch die Überlegungen von O'Donnell bereichernde Impulse erfährt und zur Korrektur nordamerikanischer Beiträge mit einem sehr verkürzten Demokratieverständnis führen könnte.¹⁸

Zudem ist bei diesen konzeptionellen Überlegungen ein weiterer innovativer Ansatz nicht zu übersehen, der in den Ausführungen zur Bedeutung informeller Institutionen bereits zum Ausdruck kam und sich gleichfalls im genannten Theorem der *brown areas* niederschlägt. Dieser Ansatz zeigt sich deutlich in der Reflexion der ansonsten nicht

18 Inwieweit dies zur Herausbildung eines spezifischen lateinamerikanischen Demokratieprofils führt, das kontinentaleuropäische und angelsächsische Traditionen fruchtbar verbindet, wie Bruce Ackerman (2004) vorschlägt, ist allerdings offen.

thematisierten selbstverständlichen Grundlagen modernen Demokratiedenkens. So werden oftmals in vergleichenden politikwissenschaftlichen Studien Rechtsstaat und formelle Institutionen als existent und funktionsfähig vorausgesetzt. Die Besonderheiten der europäischen und angelsächsischen Entwicklung und ihrer gesellschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen werden in der Regel nicht mehr reflektiert und Untersuchungsmethoden, die in der Analyse dieser Regionen entwickelt wurden, werden auf andere kulturelle Kontexte dann bedenkenlos übertragen. Es ist hier das Verdienst von O'Donnell und anderen, auf diese Situation aufmerksam gemacht und den Blick stärker auf reale Funktionslogiken gelenkt zu haben – damit auf die Relevanz informeller Institutionen, die signifikant die Funktionsweise der Demokratie beeinflussen (Lauth/Liebert 1999) und die von Peter Waldmann (2002) als alternative Normensysteme verstanden werden.

Alle drei Beiträge fokussieren Defizite der bestehenden lateinamerikanischen Demokratien. Ihre Argumentation ergänzt oder überlappt sich, speziell im Hinweis auf die sozialen Voraussetzungen einer politischen Demokratie (*sin adjetivos*), die – wie deutlich geworden sein sollte – zum demokratischen Leitgedanken geworden ist, wenngleich damit nicht – wie bei manch klassischem Vorgänger – soziale Funktionsbedingungen außer Acht gelassen werden. Zugleich wird mit der "Responsivität" ein Aspekt aufgegriffen, den Dahl (1971: 2) als Kernelement seiner Demokratiedefinition begriff.¹⁹ In das Zentrum der Überlegungen rückt die Funktionsweise der Demokratie und ihrer Institutionen. Die Einhaltung und Garantie formeller Verfahren und allgemeiner bürgerlicher und politischer Rechte geraten in den Fokus der Untersuchung. Die Diskussion der Verfahren tendiert zwar in ihrer Logik in Richtung deliberativer Konzepte, ohne diese jedoch aufzugreifen. Der Grund liegt in dem empirischen Befund der lateinamerikanischen Demokratien. Es geht nicht darum, bestehende und weitgehend funktionierende Demokratien weiterzuentwickeln, sondern überhaupt den Grundelementen der Demokratie Geltung zu verschaffen. Die Konzeptualisierung eines demokratischen Regimes zielt auf eine Situation, in der Demokratie in der Regel noch nicht "the only

19 Die Formulierung von Dahl (1971: 2) lautet: "In this book I should like to reserve the term 'democracy' for a political system one of the characteristics of which is the quality of being completely or almost completely responsive to all its citizens".

game in town" (Przeworski) ist. Entsprechend produktiv und innovativ gestalten sich die damit verbundenen Vorschläge, die interessanterweise an eine zurückliegende Debatte in den westlichen Demokratien anknüpfen kann (Heller 1971), in der ähnliche Problemlagen diagnostiziert wurden.

Mit der Herausarbeitung von relevanten und längst fälligen Untersuchungskategorien möchten die meisten der genannten Autoren nicht die Demokratie aus Lateinamerika wegdefinieren, sondern auf Schwachstellen und Defekte aufmerksam machen, deren Überwindung für die weitere Konsolidierung der Demokratie in dieser Region existentiell ist. Die beiden Einwände von Dieter Nohlen (1995: 9ff.), dass a) ein zu hoher Demokratiemaßstab angelegt wird, um negative Befunde zu garantieren, und b) wenig Verteidigungsbereitschaft hinsichtlich der Demokratie besteht, da diese für sozioökonomische Fehlentwicklungen verantwortlich sei, sind – wie das Demokratieverständnis bei den ausgewählten Autoren zeigt – als generelles Statement überzogen; wenngleich andere kritische Anmerkungen (wie die Ablehnung eines dem Modus des Systemwechsels geschuldeten Determinismus der politischen Entwicklung oder die Anmerkung zu O'Donnells delegativer Demokratie) ihre Berechtigung haben. Das Ernst nehmen dieser neueren Ansätze kann dazu beitragen, besser die Dynamik des Systemwechsels in Lateinamerika zu verstehen (Camp 1996) und die Idee einer Pendelbewegung mit Vorsicht zu verwenden (Pastor 1989). Wenn die vorgeschlagenen Kategorien für die Analyse der Demokratie in früheren Dekaden verwendet werden, so lässt sich feststellen, dass die meisten dieser Fälle in den Bereich defekter Demokratien (Lauth 1997; 2004; Merkel 1999) fallen.²⁰

5. Die aktuelle demokratiethoretische Debatte: Stand und Ausblick

Wie in dem historischen Rückblick bereits kurz angedeutet wurde, war das demokratiethoretische Denken in Lateinamerika (vor allem

20 Damit erhält die historisch weitgehend geringe Verfestigung demokratischer Überzeugungen in der Bevölkerung, denen oftmals der Missbrauch der Demokratie im Sinne einer Rechtfertigungsideologie der herrschenden Schichten als tiefgreifende Erfahrung zugrunde lag (Mols 1985: 25), und die Instabilität demokratischer Regierungssysteme eine plausible Erklärungsperspektive.

im Zeitraum vor 1980) eng mit den "populistischen Verlockungen" verbunden und damit die Qualität der Demokratie oder ihre besondere Leistung mit den sozialen Leistungen der Regierung und mit der Integration der *clase popular* in das gesellschaftliche Gefüge des Landes. Die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass dieser populistische Mythos im Laufe der Zeit stark an seinem Glanz verloren hatte. Von linker Seite stand er seit jeher unter Ideologieverdacht, der zur Legitimation der kapitalistischen Herrschaft diene. Von liberaler Seite wurde die Staatsfixiertheit stark kritisiert. Spätestens seit dem Sicherschöpfen des korrespondierenden entwicklungstheoretischen Modells (der Importsubstituierenden Industrialisierung) ließen sich die sozialen Versprechungen und Errungenschaften kaum mehr realisieren. Dagegen traten deutlicher die prozeduralen Defizite zu Tage, die dann – parallel mit den autoritären Erfahrungen – den Eigenwert demokratischer Verfahren und deren Wertverankerungen deutlich an Bedeutung gewinnen ließen.

Damit ist allerdings die populistische Geschichte auf dem Kontinent noch nicht zu Ende. Zwei, eigentlich drei Faktoren haben zu einem gewissen *Revival* populistischen Denkens geführt, das sich besonders deutlich in der Beurteilung des venezolanischen Präsidenten Chávez zeigt. Mit dem realpolitischen Auftreten populistischer Politiker, einem Phänomen, das in begrenzterem Umfang auch in anderen Ländern vorliegt, ist ein erster Faktor genannt. Eng damit verbunden ist das oftmals zu konstatierende Unvermögen der klassischen demokratischen Akteure – Parlamente, Parteien und Verbände – kompetent den demokratischen Prozess zu gestalten; dies betrifft auch die Regierungen, wie der erzwungene Rücktritt von vier Präsidenten seit 2000 dokumentiert. Nicht ohne Grund wurde in zahlreichen Ländern das traditionelle Parteiensystem einer grundlegenden Transformation unterzogen ohne jedoch neue tragfähige Strukturen zu erzeugen (vgl. Bolivien, Peru, Venezuela). Allerdings lassen sich auch Konsolidierungsprozesse beziehungsweise positive Veränderungen beobachten (z.B. Chile, Mexiko, Uruguay), die das Entwicklungspotential in diesen Bereichen verdeutlichen. Dieses zeigt sich auch in der Reorganisation des parlamentarischen Lebens (Nolte/Krumwiede 2000).

Der dritte Faktor ist mit dem Stichwort *Ingobernabilidad* gegeben, das auf die oftmals schwachen wirtschafts- und sozialpolitischen Leistungen der jungen Demokratien verweist und letztlich eine Erinnerung

an die alten populistischen Versprechungen weckt. Dies gilt für die meisten Beiträge zu demokratietheoretischen Debatten, jedoch in einem reflexiven Sinne.²¹ Weder werden die alten populistischen Konzepte wieder reaktiviert, noch wird der prozedurale Eigenwert der Demokratie gestrichen. Es wird jedoch betont, dass sich Demokratie nicht nur in Verfahren erschöpfen könne oder, präziser formuliert, dass die glaubwürdige Funktionsweise demokratischer Verfahren an zwei Aspekte gebunden ist. Zum einen müssen sich die mit ihnen potentiell vorhandenen Gerechtigkeitsvorstellungen in den materiellen Leistungen der Regierung in irgendeiner Weise niederschlagen (Zimmerling 2004: 315f.). Zum anderen müssen alle Interessen der Bevölkerung in den politischen Entscheidungsprozess einfließen und damit demokratische Verfahren ein gewisses Maß an Responsivität garantieren. Beides hat sich in vielen lateinamerikanischen Ländern nicht im ausreichenden Umfang gezeigt, da sich die Wirtschaftspolitik mehr an externen Bedingungen und den kaufkräftigen Schichten im Inneren orientiert hat. Nachdem sich die Hoffnungen immer mehr lichteteten, dass der jahrelange Verzicht sich letztlich in einen gesamtgesellschaftlichen Entwicklungsprozess überführen ließe, der alle beteiligen würde, ist es nicht überraschend, dass dieses Defizit nun deutlich benannt wird. Zu Recht betont die Kritik, dass die Demokratie eines angemessenen politischen Gestaltungsspielraums bedarf. Sie kann sich nicht auf Dauer mit der Rolle eines Konkursverwalters beschränken, will sie ihre Legitimation nicht verspielen.

Die zentralen Argumente der bisherigen Überlegungen finden sich in einem Projekt wieder, das auf imposante Weise das aktuelle demokratietheoretische Denken Lateinamerikas aufgreift, bündelt und mit einer empirischen Bestandsaufnahme verbindet. Angesprochen ist eine der spektakulärsten Initiativen des UNDP der letzten Jahre. Diese findet ihren Ausdruck in verschiedenen Veröffentlichungen zur "Democracia en América Latina" (UNDP 2004a-d). Hierin enthalten sind zahlreiche, diskursiv aufeinander bezogene sozialwissenschaftliche Beiträge, Reflexionen von prominenten Vertretern der politischen Elite sowie repräsentative Umfragen zu demokratischen Einstellungen

21 Einige Beiträge favorisieren jedoch auch wieder populistische Lösungen. Doch mit Chávez ist eine rückwärts gewandte Antwort verbunden, die sich nur aufgrund des Ölreichtums des Landes (partiell) realisieren lässt. Für andere Länder stellt diese Strategie keine realisierbare Option dar.

der Bevölkerung aus 18 lateinamerikanischen Staaten.²² Gemeinsam wird festgehalten, dass sich die Demokratie speziell mit ihrer Wahlfunktion gerade in zuweilen prekären wirtschaftlichen Phasen als krisenfest gezeigt hat, dass aber zugleich die Funktionsweisen der übrigen demokratischen Institutionen und Verfahren nur bedingt ihrer formalen Ausrichtung folgen, wobei sich in der Beschreibung der Defizite die Überlegungen der hier vorgestellten Autoren wiederfinden. Dieser Sachverhalt wird aus drei Gründen für prekär gehalten. Erstens führt er zu einer zunehmenden Distanzierung der Bevölkerung von der Demokratie,²³ zweitens haben sich mit gewachsener Ungleichheit und Armut die Funktionsbedingungen der Demokratie verschlechtert und drittens sind genuin demokratische Werte und Normen an ihrer Realisierung gehindert.

“Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” oder von einer “Wahldemokratie” zu einer “citizenship democracy” umschreibt das Ziel des Projekts (UNDP 2004a-d). Damit sind zwei zentrale Aufgaben verbunden. Zum einen geht es um die Realisierung der oftmals nur formal gegebenen Bürgerrechte für alle Gruppen ohne geschlechtsspezifische oder ethnische Diskriminierung. Zum anderen wird die Souveränität der politischen Systeme betont und entsprechend gefordert: “politics should matter”. Eine Demokratie muss in der Lage sein, zentrale Entscheidungen aus ihrer eigenen Kompetenz zu treffen, ohne von gesellschaftlichen oder internationalen Akteuren zu stark eingeengt zu werden. Dieser Punkt betrifft vor allem die Wirtschaftsstrategie. Eine zu starke marktwirtschaftliche Ausrichtung könne die Integration der Gesellschaft und den sozialen Ausgleich nicht leisten, wie Armuts- und Verteilungsdaten zeigten.

Der Staat müsse wieder zu einem effektiven Akteur werden, der in der Lage ist, die soziale Dimension der Demokratie zu garantieren. Der Staat als notwendige Grundlage der Demokratie muss aber auch stark sein, da er alle Bürgerinnen und Bürger zum Genuss ihrer Bür-

22 Der Grundlagenbeitrag des konzeptionellen Bandes stammt von Guillermo O'Donnell (2004). Dieser wird von Kolleg/Innen aus verschiedenen Weltregionen prominent kommentiert und erweitert.

23 Im Jahr 2002 präferieren 54,7% der Bevölkerung ein autoritäres Regime, wenn es die soziale und wirtschaftliche Lage verbessert. Auch die schlechte Performanz der Parteien spiegelt sich in der Umfrage wider. 59% waren der Meinung, dass diese nicht angemessen ihre Rolle wahrnehmen (UNDP 2004c: 33).

gerrechte verhelfen soll. Dies schließt einen effektiven rechtlichen Schutz ebenso mit ein wie den gleichberechtigten Zugang zu sozialen Leistungen (Bildung, Gesundheit, Infrastruktur etc.). Es geht dabei nicht nur um eine bei Bedarf nachgefragte Garantieleistung, sondern um ein aktives Bestreben des Staates, die volle Staatsbürgerschaft für alle zu ermöglichen. Dies umfasst bürgerliche, politische und soziale Rechte, wobei die politischen Rechte als zentrale Quelle zur Erreichung der beiden anderen betrachtet werden (UNDP 2004a: 63). Deren Realisierung hat dabei die Effekte der Globalisierung zu beachten, deren Implikation – marktwirtschaftliche Konkurrenzfähigkeit – akzeptiert wird, aber deren staatliche Regulierung zugleich gefordert wird. Das sich anschließende Reformprogramm betrifft die Regierungsführung (*Good Governance*), die Rolle der politischen Akteure und nicht zuletzt die Zivilgesellschaft. Deren Beitrag zur Vertiefung der Demokratie wird im Sinne einer umfassenden Verantwortlichkeit als elementar betrachtet. Dazu gehört die Artikulationsfunktion, um die gesellschaftlichen Probleme in den politischen Prozess einzubringen, ebenso wie die Kontrollfunktion gegenüber den zentralen politischen Akteuren und Institutionen sowie nicht zuletzt die Bereitschaft, selbst aktiv in den Reformprojekten mitzuarbeiten.

Das Unternehmen der UNDP ist zweifellos positiv zu würdigen. Die lateinamerikanische Demokratiediskussion hat damit in ihrer theoretischen Reflexion internationalen Standard erreicht und dabei in ihrem kontextsensiblen Vorgehen Aspekte betont, die an anderen Orten bereits etwas in Vergessenheit gerieten. Dazu gehört der deutliche Hinweis auf die sozialen Bedingungen einer funktionsfähigen Demokratie. "The Deepening of democracy requires a significant expansion of social citizenship" (UNDP 2004a: 28). Das Einklagen sozialer Rechte bedeutet indes nicht die Rückkehr zum Konzept einer sozialen Demokratie im traditionellen Sinne. Vielmehr wird der funktionale Zusammenhang betont, der darin besteht, dass unzureichende soziale Lebensbedingungen die Inanspruchnahme von politischen und bürgerlichen Rechten negativ tangieren. Die Erinnerung an eine effektive Staatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit ist gleichfalls relevant, wenn die weltweiten Demokratisierungsprozesse betrachtet werden, die oftmals gerade in diesen Bereichen deutliche Schwachstellen aufweisen. Auch werden zu Recht eine verstärkte Responsivität und sich verantwortlich zeigende Regierungen gefordert. Es ist erschreckend, wenn lediglich

2,3% der repräsentativ Befragten meinten, dass Regierungen ihre Wahlversprechen halten (UNDP 2004a: 51).

Produktiv sind weiterhin die Überlegungen zu bewerten, die mit Markt und Globalisierung weitere zentrale Rahmenbedingungen thematisieren und damit Problemlagen reflektieren, die auch etablierte Demokratien betreffen. Hier kann der Blick auf besonders prekäre Situationen in Lateinamerika durchaus den Blick für Zusammenhänge schärfen, die im OECD-Raum noch nicht so drastisch sichtbar sind. Neben den theoretisch konzeptionellen Leistungen ist gleichfalls der Beitrag der empirischen Bestandsaufnahme anzuerkennen, der aktuelle Überlegungen der Demokratiemessung aufnimmt und im empirischen Befund ein differenziertes Bild zeichnen kann. Nicht zuletzt ist das Bestreben zu würdigen, pragmatische Hinweise und Lösungen für die Verbesserung der Situation zu skizzieren. Hinsichtlich der Erreichung dieses Zieles ist gleichwohl ein gehöriges Maß an Skepsis angebracht. Doch markiert eine angemessene Bestandsaufnahme den ersten und unerlässlichen Schritt auf diesem Weg. *Deepening Democracy* ist letztlich kein wissenschaftliches Projekt, sondern eine soziale Aufgabe, die insbesondere bei den Eliten Lateinamerikas noch einen erheblichen Umdenkensprozess erfordert. Die Argumente für diese Überzeugungsarbeit stehen bereit.

Literaturverzeichnis

- Ackerman, Bruce (2004): "¿Hacia una síntesis Latinoamericana?". In: UNDP (Hrsg.): *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires, S. 87-101.
- Alcántara, Manuel/Crespo, Ismael (Hrsg.) (1995): *Los Límites de la Consolidación democrática en América Latina*. Salamanca.
- Arnim, Hans Herbert von (1984): *Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland*. München.
- Birle, Peter (2002): "Parteien und Parteiensystem in der Ära Menem – Krisensymptome und Anpassungsprozesse". In: Birle, Peter/Carreras, Sandra (Hrsg.): *Argentinien nach 10 Jahren Menem. Wandel und Kontinuität*. Frankfurt/Main, S. 213-242.
- Boris, Dieter (1998): *Die sozialen Bewegungen in Lateinamerika*. Hamburg.
- Camp, Roderic Ai (Hrsg.) (1996): *Democracy in Latin America. Patterns and Cycles*. Wilmington.
- Cardoso, Fernando/Faletto, Enzo (1970): *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Mexiko, D.F.

- Carreras, Sandra (1998): "15 Jahre im Labyrinth: Wegmarken und Aporien der Debatte über die Demokratie in Lateinamerika". In: Bodemer, Klaus et al. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 1998*. Frankfurt/Main, S. 35-53.
- Collier, David (Hrsg.) (1979): *The New Authoritarianism in Latin America*. Princeton.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven/ London.
- Domínguez, Jorge/Lowenthal, Abraham (Hrsg.) (1996): *Constructing Democratic Governance. Latin America and the Caribbean in the 1990s*. Baltimore/London.
- Domínguez, Jorge/McCann, James A. (1996): *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*. Baltimore.
- Frank, André Gunder (1991): *El subdesarrollo del desarrollo. Un ensayo autobiográfico con una amplia bibliografía de su obra*. Caracas.
- Garzón Valdés, Ernesto (1988): *Die Stabilität politischer Systeme: Analyse des Begriffs mit Fallbeispielen aus Lateinamerika*. Freiburg.
- González Casanova, Pablo (1965): *La democracia en México*. Mexiko.
- Gunther, Richard/Diamandouros, P. Nikiforos/Puhle, Hans-Jürgen (Hrsg.) (1995): *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*. Baltimore.
- Habermas, Jürgen (1996): "Über den inneren Zusammenhang von Rechtsstaat und Demokratie". In: Ders.: *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie*. Frankfurt/Main, S. 293-305.
- Heller, Hermann (1971): "Parlamentarismus oder Diktatur?". In: Ders.: *Gesammelte Schriften*, Bd. 2 *Recht, Staat, Macht*. Leiden, S. 421-462.
- Horn, Hans-Rudolf (1996): "La justicia constitucional en el constitucionalismo latino". In: Alcántara, Manuel (Hrsg.): *América Latina. Realidades y perspectivas*. Salamanca, S. 229-266.
- Kersting, Norbert/Sperberg, F. Jaime (1999): "Politische Partizipation und Selbsthilfeorganisation der urbanen Armen in Afrika und Lateinamerika". In: Lauth/Liebert (Hrsg.): *Im Schatten demokratischer Legitimität. Institutionelle Formen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratienvergleich*. Opladen, S. 185-204.
- Krauze, Enrique (1986): *Por una democracia sin adjetivos*. Mexiko.
- Krennerich, Michael (2003): "Demokratie in Lateinamerika. Eine Bestandsaufnahme nach der Wiedergeburt vor 25 Jahren". In: *APuZ* B38-39, S. 6-13.
- Lauga, Martín (1999): *Demokratietheorie in Lateinamerika. Die Debatte in den Sozialwissenschaften*. Opladen.
- Lauth, Hans-Joachim (1985): *Der Staat in Lateinamerika. Die Staatskonzeption von Guillermo O'Donnell*. Saarbrücken/Fort Lauderdale.
- (1995): "Perspektiven der Demokratisierung". In: Lauth, Hans-Joachim/Horn, Hans-Rudolf (Hrsg.): *Mexiko im Wandel*. Frankfurt/Main, S. 195-207.
- (1997): "Drei Dimensionen der Demokratie und das Konzept einer defekten Demokratie". In: Pickel, Gert/Pickel, Susanne/Jacobs, Jörg (Hrsg.): *Demokratie – Entwicklungsformen und Erscheinungsbilder im interkulturellen Vergleich*. Frankfurt/Oder, S. 33-54.

- (1999): "Informelle Institutionen politischer Partizipation und ihre demokratietheoretische Bedeutung. Klientelismus, Korruption, Putschdrohung und ziviler Widerstand". In: Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.): *Im Schatten demokratischer Legitimität. Informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratienvergleich*. Opladen, S. 61-84.
- (2004): *Demokratie und Demokratiemessung. Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich*. Wiesbaden.
- Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hrsg.) (1999): *Im Schatten demokratischer Legitimität. Institutionelle Formen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratienvergleich*. Opladen.
- Lauth, Hans-Joachim/Merkel, Wolfgang (1997): "Zivilgesellschaft und Transformation". In: Dies. (Hrsg.): *Zivilgesellschaft im Transformationsprozess. Länderstudien zu Mittelost- und Südeuropa, Asien, Afrika, Lateinamerika und Nahost* (Politikwissenschaftliche Standpunkte Bd. 3). Mainz, S. 15-49.
- Lechner, Norbert (1986): "De la révolution à la démocratie. Le débat intellectuel en Amérique du Sud". In: *Esprit* 116, S. 1-13.
- Linz, Juan/Valenzuela, Arturo (Hrsg.) (1994): *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore/London.
- Luhmann, Niklas (²1974): *Grundrechte als Institution*. Berlin.
- Maihold, Günther (1996): "'Erblinden' die Institutionen und versagen die Akteure? Regierbarkeit und Zukunftsfähigkeit der Demokratie in Lateinamerika". In: Bodemer, Klaus et al. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 1996*. Frankfurt/Main, S. 62-91.
- Malloy, James (Hrsg.) (1977): *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*. Pittsburgh.
- Merkel, Wolfgang (1999): "Defekte Demokratien". In: Merkel, Wolfgang/Busch, Andreas (Hrsg.): *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt/Main, S. 361-381.
- Mols, Manfred (1985): *Demokratie in Lateinamerika*. Stuttgart.
- Nohlen, Dieter (1994): *Institutional Reform in Latin America from the Perspective of Political Engineering*. Arbeitspapier Nr. 14 (Institut für Politische Wissenschaft). Heidelberg.
- (1995): "Introducción: democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina". In: Ders. (Hrsg.): *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Frankfurt a.M./Madrid, S. 7-27.
- Nohlen, Dieter/Fernández B., Mario (1998) (Hrsg.): *El presidencialismo renovado*. Caracas.
- Nolte, Detlef/Krumwiede, Heinrich W. (2000): *Die Rolle der Parlamente in den Präsidialdemokratien Lateinamerikas*. Hamburg.
- Nohlen, Dieter/Thibaut, Bernhard (1994): "Transitionsforschung zu Lateinamerika: Ansätze, Konzepte, Thesen". In: Merkel, Wolfgang (Hrsg.): *Systemwechsel 1. Theorien, Ansätze und Konzeptionen*. Opladen, S. 195-228.
- North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge.

- O'Donnell, Guillermo (1973): *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley.
- (1993): "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-communist Countries". In: *World Development* 21/8, S. 1355-1370.
- (1994): "Delegative Democracy". In: *Journal of Democracy* (1), S. 55-69.
- (1996): "Illusions about Consolidations". In: *Journal of Democracy* (2), S. 34-51.
- (1998): "Accountability Horizontal". In: *Agora* Nr. 8 (verano), S. 5-34.
- (1999): "Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America". In: Méndez, Juan/O'Donnell, Guillermo/Pinheiro, Paulo Sérgio (Hrsg.): *The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, S. 303-337.
- (2004): "Notas sobre la democracia en América Latina". In: UNDP (Hrsg.): *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires, S. 11-82.
- Pastor, Robert A. (Hrsg.) (1989): *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*. New York.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1996): "Democracies Without Citizenship". In: *NACLA Report on the Americas* 30/2, S. 17-23.
- Poppovic, Malak/Pinheiro, Paulo Sérgio (1995): "How to Consolidate Democracy? A Human Rights Approach". In: *ISSI* (143), S. 75-89.
- Schneider, Ben Ross (1995): "Democratic Consolidations: Some Broad Comparisons and Sweeping Arguments". In: *LARR* (2), S. 215-234.
- Senghaas, Dieter (Hrsg.) (1972): *Imperialismus und strukturelle Gewalt*. Frankfurt/Main.
- Thibaut, Bernhard (1996): *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika*. Opladen.
- Torres-Rivas, Edelberto (1990): *El sistema político y la transición a la democracia en Centroamérica*. San José.
- Urriza, Manuel (1983): *América Latina: Hacia qué democracia?*. Caracas.
- UNDP (2004a) (Hrsg.): *Democracy in Latin America. Towards a Citizens' Democracy*. New York.
- (2004b) (Hrsg.): *Ideas and Contributions. Democracy in Latin America. Towards a Citizens' Democracy*. New York.
- (2004c) (Hrsg.): *La democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires.
- (2004d) (Hrsg.): *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires.
- (2005) (Hrsg.): *Democracy in Latin America. Towards a Citizens' Democracy. Statistical Compendium*. New York.
- Valenzuela, J. Samuel (1992): "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Factors". In: Mainwaring, Scott/O'Don-

- nell, Guillermo (Hrsg.): *Issues in Democratic Consolidation*. Notre Dame: University of Notre Dame, S. 57-104.
- Wagner, Christoph (1998): "Militär und Politik im Süden Lateinamerikas". In: *APuZ* B39, S. 19-28.
- Waldmann, Peter (2002): *Der anomische Staat*. Opladen.
- Weffort, Francisco C. (1993): "What is a 'New Democracy'?" In: *International Social Science Journal*, vol. 45 (May), S. 245-256.
- (1998): "El populismo en la política brasileña". In: *Populismo y neopopulismo en América Latina. El problema de la cenicienta*. Eudeba, S. 135-151.
- Werz, Nikolaus (1991): *Das neuere politische und sozialwissenschaftliche Denken in Lateinamerika*. Freiburg i. Br.
- (2005): *Lateinamerika. Eine Einführung*. Baden-Baden.
- Wolf, Ulrike (1992): "Implikationen sozialer Gerechtigkeitsutopien für das normative Demokratieverständnis von Regierungen unter Dependenzbedingungen: die Beispiele FSLN und APRA". In: Lauth, Hans-Joachim/Mols, Manfred/Weidenfeld, Werner (Hrsg.): *Zur Relevanz theoretischer Diskurse: Überlegungen zu Zivilgesellschaft, Toleranz, Grundbedürfnissen, Normanwendung und sozialen Gerechtigkeitsutopien* (Politikwissenschaftliche Standpunkte, Bd. 1). Mainz, S. 89-106.
- Zimmerling, Ruth (2004): "Option für die Armen: Politikwissenschaft". In: Sedmak, Clemens (Hrsg.): *Option für die Armen in der Wissenschaft*. Bd. 1: *Geistes- und Sozialwissenschaften*. Freiburg i. Br., S. 301-319.

Christoph Wagner

Parteien und Parteiensysteme im Wandel: Argentinien und Uruguay im Vergleich

1. Einleitung

Nach den Umfragedaten des *Latinobarómetro* ist es in den Ländern Lateinamerikas mit dem Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Parteien schlecht bestellt. Bei den Befragungen der Jahre 1996 bis 2004 schneiden sie im lateinamerikanischen Durchschnitt schlechter ab als alle anderen Institutionen, für die entsprechende Daten erhoben wurden (*Latinobarómetro* 2004: 34). Dabei ist die Unzufriedenheit mit den Parteien bzw. das, was gerne mit Parteienverdrossenheit bezeichnet wird, natürlich kein speziell lateinamerikanisches Phänomen. Unzufriedenheit mit den Parteien bedeutet auch nicht zwangsläufig Unzufriedenheit mit der Demokratie. Und trotz der negativen Beurteilung, die die Parteien erfahren, werden sie doch mehrheitlich auch in Lateinamerika als unverzichtbarer Bestandteil der Demokratie betrachtet (Nolte 2000: 10-11).

Ohne Zweifel spielen Parteien als politische Akteure in demokratischen Systemen eine zentrale Rolle. Ihnen werden idealtypisch vielfältige Aufgaben und Funktionen zugewiesen. So unterscheiden etwa – um nur ein Beispiel von vielen zu nennen – Gunther/Diamond (2001: 7f.) sieben Funktionen, nämlich Kandidatennominierung, Wählermobilisierung, Issue-Strukturierung, gesellschaftliche Repräsentation, Interessenaggregation, Regierungsbildung und -erhalt sowie soziale Integration. Die Frage, inwieweit diese und/oder ähnliche Funktionen auch von den Parteien in den Ländern Lateinamerikas erfüllt werden oder ob aufgrund einer anderen Ausgestaltung der politischen Realität(en) hier nicht andere Funktionszuweisungen erfolgen müssten, wurde in der deutschen Politikwissenschaft bereits in den siebziger Jahren diskutiert (Lindenberg 1973). Dabei ist bis heute die Frage nicht nur nach den von den Parteien tatsächlich wahrgenommenen Funktionen, sondern auch nach bestehenden funktionalen Äquivalenten und konkurrierenden Akteuren aktuell geblieben. Nach den welt-

weiten (Re-)Demokratisierungsprozessen der achtziger Jahre ist im Kontext der Systemwechselforschung nicht nur, aber auch mit Blick auf die Länder Lateinamerikas die Problematik der Funktionswahrnehmung und -erfüllung durch die politischen Parteien zunächst vor allem insofern interessant gewesen, als nach deren Rolle im demokratischen Transitions- und Konsolidierungsprozess gefragt wurde.¹

Argentinien und Uruguay gehören zu den lateinamerikanischen Ländern, in denen nunmehr seit über 20 Jahren demokratisch gewählte Regierungen im Amt sind und es in dieser Zeit mehrere demokratische Machtwechsel durch Wahlen gegeben hat. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der beiden Demokratien und der Frage nach deren demokratischer Qualität bestehen allerdings große Unterschiede. Während Uruguay schon seit einigen Jahren als das Land gilt, das im südamerikanischen Vergleich im demokratischen Konsolidierungsprozess am weitesten fortgeschritten ist, steht im Falle Argentiniens immer wieder die Frage nach dem Ausmaß der die Funktionsfähigkeit der Demokratie beeinträchtigenden Defekte im Mittelpunkt. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden die Rolle der politischen Parteien und die konkrete Ausgestaltung der Parteiensysteme auf nationaler Ebene in den beiden genannten Ländern behandelt werden. Inwiefern haben sich die Parteiensysteme langfristig und insbesondere seit der Etablierung der demokratischen politischen Systeme in den achtziger Jahren bis zum Jahr 2005 verändert und wie sind diese Veränderungen ggf. zu erklären? Welche Rolle spielen die Parteien im politischen Prozess; haben sie sich als zentrale politische Akteure etablieren können oder stehen sie in einer Konkurrenzsituation zu anderen kollektiven Akteuren? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die politische Entwicklung und die Ausgestaltung der Demokratie in den beiden Ländern?

Da auch historische Faktoren strukturprägenden Einfluss auf die aktuellen Parteiensysteme haben (können) und um aus einer langfristigen Perspektive Entwicklungstendenzen deutlich machen zu können, werden im Folgenden in einem ersten Schritt die Grundzüge und historischen Besonderheiten der Parteiensysteme sowie die Hauptcharak-

1 Vgl. u.a. Merkel/Sandschneider (1997) und im Kontext des hier vorliegenden Artikels vor allem den darin befindlichen Beitrag von Klaus Bodemer und Sandra Carreras.

teristika der relevanten Parteien in beiden Ländern in der Zeit vor den Militärdiktaturen herausgearbeitet. In einem zweiten Schritt wird darauf eingegangen, wie die Parteien in den Transitionsprozessen zu Beginn der achtziger Jahre agiert haben, wobei deren Bedeutung jeweils nur unter der Berücksichtigung der konkreten Rahmenbedingungen des Systemwechsels angemessen eingeschätzt werden kann. Dabei ist auch danach zu fragen, welche Konsequenzen sich eventuell aus der Art des Systemwechsels für die zukünftige Entwicklung von Parteien und Parteiensystemen ergeben haben. In einem dritten Schritt wird dann die Entwicklung der Parteiensysteme von 1983/84 bis 2005 nachgezeichnet, wobei die Wahlergebnisse auf nationaler Ebene als wesentliche Orientierungspunkte dienen, aber auch wichtige institutionelle Faktoren wie Verfassungs- und Wahlrechtsänderungen Berücksichtigung finden. Ausgangspunkt wird hier allerdings zunächst die Frage danach sein, wie sich konkret die postautoritäre Kräftekonstellation darstellte, d.h. vor allem auch welche Position den Militärs als den ehemaligen Machthabern gegenüber den Parteien zukam. Danach werden die in Argentinien und Uruguay bis heute stattgefundenen jeweils fünf Präsidentschaftswahlen ausführlicher behandelt. Anders als für Uruguay, wo die Präsidentschaftswahlen zusammen mit den Parlamentswahlen in einem Wahlgang stattfinden, sind als nationale Wahlen im Falle Argentiniens auch die separat in zweijährigem Rhythmus abgehaltenen Parlamentsteilwahlen zu berücksichtigen.

2. Grundzüge der Parteiensysteme und Hauptcharakteristika der Parteien bis zu den Militärdiktaturen der siebziger Jahre

2.1 Uruguay

Das uruguayische Parteiensystem gilt als eines der ältesten Parteiensysteme der Welt. Aus zwei kurz nach der Unabhängigkeit im Jahr 1836 im Umfeld der beiden ersten Staatspräsidenten des Landes gegründeten Gruppierungen gingen die beiden so genannten traditionellen Parteien, *Partido Colorado* (Colorados) und *Partido Nacional* (Blancos) hervor, die bis zu den letzten vordiktatorialen Wahlen 1971 ein stabiles Zweiparteiensystem bildeten, in der Regel zusammen mehr als 90% der Stimmen auf sich vereinigten und ausnahmslos die Regierung stellten. Die zentrale Konfliktlinie, an der sich die Parteien formierten, bildete der Gegensatz zwischen der Hafen- und Hauptstadt

Montevideo auf der einen und dem agrarisch geprägten Binnenland auf der anderen Seite. Obwohl *Colorados* und *Blancos* historisch durchaus als poliklassistische Parteien einzustufen sind, galten besonders seit den Bürgerkriegen 1839-1852 die *Colorados* eher als progressive und liberale Kraft, die ihre Klientel vorrangig aus den Städten bezog und überwiegend die Interessen des städtischen Großbürgertums und des Handelssektors vertrat, die *Blancos* hingegen als konservativ, im ländlichen Raum verwurzelt und als Interessenrepräsentant der Latifundisten. Waren beide Parteien bis etwa zur Jahrhundertwende noch vor allem Honoratiorenparteien im Sinne von Max Weber, so entwickelten sie sich danach immer mehr zu Massen- bzw. *Catch all*-Parteien. Trotzdem blieben die *Blancos* eher in der ländlichen Bevölkerung verankert, während sich die *Colorados* mehr auf städtische Mittelschichten und die Industriearbeiterschaft stützten.

Das uruguayische Zweiparteiensystem war institutionell – abgesehen von lediglich zwei autoritären Phasen 1933-1938 und 1942/ 1943 – in einen demokratischen Kontext eingebettet, in dem den politischen Parteien die unumstrittene Rolle als zentrale politische Akteure zukam. Es gelang keinem anderen Akteur, in ernsthafte Konkurrenz zu *Partido Colorado* und *Partido Nacional* zu treten oder gar eine Rolle als funktionale Äquivalente zu übernehmen. Die Streitkräfte traten auch in den beiden kurzen Phasen des Autoritarismus als Akteur praktisch nicht in Erscheinung. Die in vielen Ländern Lateinamerikas als ein gesellschaftspolitisch einflussreiches Schwergewicht agierende katholische Kirche war im Zuge der 1919 in Kraft getretenen Verfassung, mit der die vollständige Trennung von Kirche und Staat vollzogen worden war, weitgehend zur politischen Bedeutungslosigkeit verurteilt und kam damit auch nicht als ernsthafter gesellschaftspolitischer Bündnispartner für andere Akteure in Frage. Die zwar nicht einflusslosen, aber politisch doch relativ zurückhaltend agierenden Unternehmerverbände betrachteten sich nach ihrem Selbstverständnis eher als unpolitische Akteure und machten ihren Einfluss in der Regel über die parteipolitischen Kanäle geltend, ohne dabei auch nur im Ansatz als Konkurrent der Parteien aufzutreten. Ähnliches gilt schließlich für die Gewerkschaften, von denen bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts ca. 40 Organisationen mit anarchistischer Ausrichtung entstanden waren und denen es erst 1964 mit der Gründung der *Convención Nacional de Trabajadores* (CNT) als erstem Gewerk-

schaftsdachverband gelang, die Kräfte der organisierten Arbeiterschaft zu bündeln. Wenn Uruguay aufgrund der zentralen Rolle der Parteien im politischen System ähnlich wie Argentinien als *partidocracia* bezeichnet wird, darf nicht übersehen werden, dass mit diesem Begriff für den Fall Uruguay nicht die negative Konnotation verbunden ist, wie sie für den Fall Argentinien typisch ist:

After the 1910s, however, the patterns of political development in Argentina and Uruguay started to diverge. In Uruguay, civilian supremacy over the military was established and the two main political parties became virtually the exclusive channels of competition for political power, because they provided effective representation for all major interests in society (Huber Stephens 1989: 306).

Die Stabilität des uruguayischen Zweiparteiensystems wurde durch institutionelle Mechanismen begünstigt, die dafür sorgten, dass es keiner anderen parteipolitischen Kraft gelang, das Machtmonopol von *Colorados* und *Blancos* zu durchbrechen. Abgesichert wurde die Vormachtstellung der beiden traditionellen Parteien durch ein Eigentümliches und kompliziertes Wahlsystem, das in seinen wesentlichen Zügen 1910 als *Doble Voto Simultáneo* eingeführt und mit den Wahlgesetzen von 1925 und den *Leyes de Lema* in den dreißiger Jahren perfektioniert wurde (Wagner 1993: 126-133). Dieses Wahlsystem erlaubte es u.a., dass unterschiedliche Fraktionen von *Colorados* und *Blancos* mit jeweils eigenen Kandidaten und Listen zu den Wahlen antreten konnten, deren Einzelergebnisse dann zu einem Gesamtergebnis der Partei addiert wurde. Damit wurden nicht nur andere Parteien, die nicht über diese Möglichkeit der Stimmenakkumulation verfügten, benachteiligt und ihnen faktisch der Zugang zur Macht fast unmöglich gemacht, sondern dies hatte für *Colorados* und *Blancos* auch den Effekt, dass sie als *Catch all*-Parteien ihre Einheit bewahren konnten, die immer wieder durch interne Konflikte und Spaltungstendenzen gefährdet gewesen war. Unter dem Dach einer Partei konnten sich verschiedene Fraktionen unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung mit eigenen Listen und Kandidaten formieren. So verhinderte das Wahlsystem auf Dauer ein Auseinanderbrechen der beiden Parteien (lediglich die *Blancos* traten vorübergehend von 1942-1954 getrennt als *Partido Nacional* und *Partido Nacional Independiente* zu den Wahlen an), begünstigte aber gleichzeitig den Prozess einer internen Zersplitterung. Wegen der extrem fraktionellen Organisationsform

und der starken ideologischen Fragmentierung von *Colorados* und *Blancos* wird das traditionelle Zweiparteiensystem Uruguays auch als fragmentarisches Zweiparteiensystem bezeichnet (Aguilar 1984: 5).²

In diesem fragmentarischen Zweiparteiensystem kam den *Colorados* über Jahrzehnte eine hegemoniale Stellung zu: Sie stellten im 20. Jahrhundert bis zur Militärdiktatur im Rahmen der präsidential verfassten Demokratie und auch während der ersten von zwei Phasen eines kollegialistischen Regierungssystems (*Colegiado*) von 1919-1933, als die Regierungsgewalt zwischen Präsident und Staatsrat aufgeteilt wurde, durchweg den Staatspräsidenten. Erst während des zweiten *Colegiado* von 1952-1966 (die Exekutivgewalt lag nun komplett in den Händen des Staatsrates, ein separates Präsidentenamt existierte also faktisch nicht mehr) gelang es den *Blancos* nach 93 Jahren in der Opposition mit ihrem Wahlsieg 1958 erstmals an die Spitze der Regierung zu gelangen und den Vorsitzenden sowie die Mehrheit der Mitglieder des Staatsrates zu stellen. Die bis dahin währende Dominanz der *Colorados* hatte im Laufe der Zeit nicht zu einer Destabilisierung des Zweiparteiensystems geführt. Auch die anfänglich von den *Blancos* ausgehende Umsturzgefahr konnte im Zuge der unter den beiden Präsidentschaften von José Batlle y Ordóñez (1903-1907 und 1911-1915) eingeleiteten Modernisierung und Demokratisierung Uruguays eingedämmt werden. Dies lässt sich damit erklären, dass sich seitdem das Konsensprinzip als ein zentrales Charakteristikum der politischen Kultur immer stärker durchgesetzt hat, wobei dies vermutlich aber nur deshalb hatte gelingen können, weil die oppositionellen *Blancos* schon frühzeitig durch ausgeklügelte Mechanismen der Machtbeteiligung in die Regierungsverantwortung und in bestehende Machtstrukturen eingebunden wurden. Dieses Prinzip der *Coparticipación* war nicht nur zu einem prägenden Strukturmerkmal der Regierungspraxis geworden, sondern reichte auch bis weit in die staatliche Verwaltung hinein, indem die Besetzung der Stellen im öffentlichen Dienst durch die beiden traditionellen Parteien nach einem festen Verteilungsschlüssel erfolgte.

2 Autoren wie Sartori und Lindahl gehen sogar soweit, das uruguayische Parteiensystem als Mehrparteiensystem einzuordnen; siehe zu dieser Diskussion und den – m.E. überzeugenden – Gegenargumenten González (1995: 142-145).

Erst zu den Wahlen 1971 formierte sich nach Jahren des ökonomischen Niedergangs im einst wirtschaftlich so erfolgreichen, wohlhabenden Uruguay im Zuge einer zunehmenden gesellschaftspolitischen Polarisierung eine ernst zu nehmende dritte parteipolitische Kraft, die vor allem in der organisierten Arbeiterschaft verankert war. Die kleineren Parteien *Partido Demócrata Cristiano*, *Partido Comunista*, *Partido Socialista*, *Movimiento Blanco Popular y Progresista*, *Frente Izquierda de Liberación*, jeweils eine Abspaltung aus den beiden traditionellen Parteien, nämlich *Lista 58* des *Partido Nacional* und *Lista 99* (später *Partido Por el Gobierno de Pueblo*) des *Partido Colorado*, sowie einige weitere kleinere Gruppierungen schlossen sich zum Linksbündnis *Frente Amplio* zusammen und erzielten auf Anhieb 18,3% der Stimmen (Venturini 1989: 15). Damit war das Ende des alten (fragmentarischen) Zweiparteiensystems besiegelt und die Entwicklung zu einem Zweieinhalbparteiensystem (González 1985: 21) eingeleitet, die zunächst allerdings durch die 1973 installierte Militärdiktatur unterbrochen wurde.

2.2 Argentinien

Auch in Argentinien existierte in den Jahrzehnten vor der letzten Militärdiktatur insofern ein Zweiparteiensystem, als sich eindeutig zwei parteipolitische Akteure von nationaler Relevanz identifizieren lassen. Als traditionsreichste und erste große, auf nationaler Ebene organisierte Massenpartei war die 1890/1891 gegründete *Union Cívica Radical* (Radikalismus) in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts die führende parteipolitische Kraft in Argentinien. Streitig gemacht wurde dem Radikalismus diese hegemoniale Position ab 1945 von dem in diesem Jahr gegründeten *Partido Peronista*, der später in *Partido Justicialista* (Peronismus) umbenannt wurde, mit ihrem charismatischen Führer General Juan Domingo Perón, damals noch Oberst, an der Spitze. Bei den Peronisten handelte es sich um eine zwischen links- und rechtszentristisch tendierende, nationalistische und populistische Partei, die vor allem in der städtischen Arbeiterschaft verankert war und auf den Rückhalt der als unterprivilegiert Geltenden zählen konnte, bei den Radikalen um eine mittelschichtorientierte, im weiteren Sinne bürgerliche, sich zu republikanischen Werten bekennende, programmatisch und ideologisch aber kaum eindeutig zu verortende

Partei. Beide genannten Parteien waren die einzigen, denen es auf nationaler Ebene gelang, die Regierung zu übernehmen, nämlich der Radikalismus 1916-1930, 1958-1962 und 1963-1966 sowie der Peronismus 1946-1955 und 1973-1976, bis zum Beginn der letzten Militärdiktatur (Carreras 1999: 67).

Mit der Tatsache, dass ähnlich wie in Uruguay auch in Argentinien im Wesentlichen zwei große und zentrale parteipolitische Akteure zu identifizieren sind, erschöpfen sich aber bereits weitgehend die Gemeinsamkeiten der beiden Nachbarländer hinsichtlich des Parteiensystems und der Parteien. Lediglich von "[...] 1916 bis 1930 bildete das Parteiensystem die zentrale Arena der Konfliktregulierung" (Thibaut 1996: 94). Für die Zeit danach kommt – wie bereits im Zitat von Huber Stephens angedeutet – den Parteien in Argentinien eine völlig andere politische Rolle in einem völlig anderen politischen Kontext zu als ihren Pendants in Uruguay. Die Geschichte der argentinischen Parteien ist entscheidend davon geprägt worden, dass der politische Prozess im 20. Jahrhundert durch das wiederholte Eingreifen der Militärs gekennzeichnet war; immer wieder wechselten sich Zivil- und Militärregierungen ab. Von 1930 bis 1983 wurde das Land von 24 verschiedenen Präsidenten regiert, davon waren zwei Drittel Generale; es gab sechs erfolgreiche Staatsstriche sowie unzählige fehlgeschlagene Putschversuche und ultimative Forderungen und Drohungen der Militärs gegenüber den amtierenden Regierungen (Sábato/Schvarzer 1985: 175). Und selbst in Zeiten ziviler Regierungen kann nicht von wirklich demokratischen Verhältnissen gesprochen werden. So identifizieren etwa Mainwaring/Hagopian (2005: 3) in ihrer Klassifikation politischer Regime ab 1945 für den Fall Argentinien in der Zeit vor der letzten Militärdiktatur lediglich die kurze Periode 1973/1974 als Demokratie; ansonsten konstatieren sie einen ständigen Wechsel zwischen autoritären und semidemokratischen Systemen. Dabei standen die Parteien durchgängig in einem "Konkurrenzverhältnis" zu den Militärs, wobei im Zweifelsfall den Militärs die Rolle des dominanten und mächtigeren Akteurs zukam. Anders als es für die politischen Parteien in Uruguay gilt, konnten sich Peronismus und Radikalismus also allein aufgrund der militärischen Interventionen in die Politik nicht als verlässliche Kanäle der Interessenaggregation, -artikulation und -vermittlung etablieren und waren als potenzielle Einflusskanäle immer wieder ausgeschaltet. Aber auch jenseits der Militärdiktaturen

gelang es den Parteien nicht, die für Parteien typischen Funktionen zu erfüllen.

The party system's failure to integrate powerful organized interests thus lay at the heart of Argentina's post-1930 regime instability. Inadequately represented in the party system, key economic and political actors never developed a strong commitment to democratic institutions and frequently pursued power through nonelectoral means (Levitsky 2005: 67).

Um ihre eigenen Interessen zur Geltung zu bringen, suchten kollektive Akteure wie Gewerkschaften, Unternehmerverbände und katholische Kirche in der Regel eher direkt den Weg zur jeweiligen Regierung als den Umweg über die politischen Parteien. Dies gilt auch für den einflussreichen Gewerkschaftsdachverband *Confederación General de Trabajo*, und dies, obwohl die organisierte Arbeiterschaft als das Rückgrat des Peronismus galt. Dies gilt aber besonders für die konservativen Kräfte, die sich im Parteiensystem kaum angemessen repräsentiert fanden, traditionell aber auch über sehr viel effektivere Einflusskanäle verfügten wie etwa die Großgrundbesitzer und landwirtschaftlichen Großproduzenten über die *Sociedad Rural Argentina*, die über Jahrzehnte ein zentraler politischer Machtfaktor war (Birle: 1995: 359). Als Bündnispartner zur Sicherung konservativer Interessen kamen zudem immer wieder die Militärs in Frage. Nicht selten ergänzte sich eine in diesen Kreisen weit verbreitete Anti-Parteien-Haltung zumindest in Teilen der Oberschicht mit einem Wohlwollen gegenüber Eingriffen des Militärs in das Institutionengefüge des Landes.

Abgesehen von der Tatsache, dass das Militär als potenter Veto-Akteur den Parteien immer wieder Grenzen setzte, waren die Parteien selbst, mit ihrem Selbstverständnis, ihrem konkreten Erscheinungsbild und ihrem Verhalten als politische Akteure, weit davon entfernt, dem Anspruch gerecht zu werden, der Parteien demokratietheoretisch in der Regel zukommt. Aufgrund dessen wird in der Literatur immer wieder in Frage gestellt, ob Radikalismus und Peronismus streng genommen überhaupt als politische Parteien zu kategorisieren sind. Aufgrund der ihnen eigenen Charakteristika müssten sie vielmehr als nationale Bewegungen begriffen werden (vgl., neben vielen anderen, exemplarisch McGuire 1995: 200). Denn gemäß der Prinzipien dieses *Movimiento* sind sowohl Radikalismus als auch Peronismus darauf ausgelegt, über einen nationalen Alleinvertretungsanspruch zu verfü-

gen, der der jeweils anderen Seite die Legitimität und damit auch praktisch die Existenzberechtigung abspricht. Infolgedessen zeigten sich sowohl Radikalismus als auch Peronismus bestrebt, sich jeweils möglichst als hegemoniale Kraft zu konstituieren. Zum Zweck des Machterwerbs bzw. Machterhalts erschienen dabei grundsätzlich alle möglichen Verfahren als legitim, egal ob verfassungskonform oder nicht. Dies implizierte auch, dass die für demokratische politische Systeme konstitutive Option des Wechsels zwischen Regierung und Opposition im Prinzip außer Kraft gesetzt wurde. Konkret bedeutet dies, dass auf der einen Seite versucht wurde, die jeweilige parteipolitische Opposition auszuschalten, was auf der anderen Seite “[...] wiederum eine unloyale Haltung seitens der Oppositionsparteien provozierte und sie zur Duldung bis hin zur Mitarbeit am institutionellen Bruch veranlasste” (Carreras 1999: 67).

Ganz anders als in Uruguay, wo die traditionellen Parteien im Rahmen einer konsensdemokratisch geprägten politischen Kultur agierten, war das argentinische Parteiensystem durch eine extreme Polarisierung der zentralen parteipolitischen Kräfte gekennzeichnet. Diese Polarisierung lässt sich auf die Formel *Peronismus versus Anti-Peronismus* bringen und sollte als zentrale Konfliktlinie “[...] auf Jahrzehnte hinaus die argentinische Politik prägen und dem gängigen Links-Rechts-Schema zur ideologischen Einordnung politischer Parteien eine zweite Dimension hinzufügen” (Muno 2005: 51). Zu einer gewissen Abschwächung des *Movimiento* und einer Annäherung zwischen Peronisten und Radikalen kam es lediglich Anfang der siebziger Jahre, als man sich in einem gemeinsamen Abkommen (*Hora del Pueblo*) gegen die damalige Militärjunta wandte (McGuire 1995: 219). Abgesehen davon fehlten aus einer historischen Perspektive aber jegliche wirkungsvollen institutionellen Mechanismen, die das Gegenüber von Peronisten und Radikalen in Bahnen hätte lenken können, um eine Kooperation bzw. einen demokratischen Wettbewerb auf der Basis gegenseitiger Akzeptanz zu ermöglichen. Infolgedessen kannte der Peronismus in den ersten knapp 40 Jahren seines Bestehens, genauer bis 1983, nur zwei Zustände: “Er war entweder an der Macht oder verboten” (Carreras 1999: 97). Aber selbst nachdem Perón 1955 gestürzt worden war und für 18 Jahre ins Exil gehen musste, blieb die Konfliktlinie *Peronismus versus Anti-Peronismus* prägend für das argentinische Parteiensystem und die weitere politische Ent-

wicklung. Der Peronismus, obwohl verboten, blieb nicht nur als wichtigste oppositionelle Kraft präsent und verhinderte damit, dass der Radikalismus zu seiner alten, hegemonialen Stellung im Parteiensystem zurückkehrte; die unterschiedlichen Haltungen der Radikalen gegenüber den Peronisten führten sogar 1957 zur vorübergehenden Spaltung ihrer Partei in *Union Cívica Radical Intransigente* und *Union Cívica Radical del Pueblo* (Birle 1989: 24-25).

Die völlig unterschiedliche Rolle der politischen Parteien im argentinisch-uruguayischen Vergleich und die völlig unterschiedliche Einschätzung und Wahrnehmung ihrer Bedeutung als Akteure im politischen Prozess der beiden Länder deutet sich auch in den Begründungszusammenhängen an, auf denen die Installierung der Militärdiktaturen in den siebziger Jahren fußen. Wesentliche Legitimationsgrundlage für die Machtübernahme der argentinischen Militärs durch den Putsch vom März 1976 war der Verweis auf das Versagen der Parteien, was als Argument von weiten Teilen der Gesellschaft und sogar von den politischen Parteien selbst weitgehend akzeptiert wurde (Birle 1989: 36). Demgegenüber begründeten in Uruguay die Militärs die ebenfalls im Jahr 1976 erfolgte Absetzung des amtierenden Präsidenten Bordaberry mit dem undemokratischen Wesen des von ihm initiierten Reformprojekts, im Rahmen dessen er seine Ambitionen zur Installierung eines von ihm geführten autoritären Systems u.a. mit dem Argument zu rechtfertigen versuchte, dass die politischen Parteien für die Krise des Landes verantwortlich seien und deswegen eliminiert werden müssten (Wagner 1991: 43-44). Doch jenseits dieser argumentativen Unterschiede blieb letzten Endes das Ergebnis dasselbe: In beiden Ländern wurden die politischen Parteien verboten und menschenverachtende Militärdiktaturen installiert.

3. Die Parteien als Akteure im Rahmen der Systemwechselprozesse der achtziger Jahre

3.1 Uruguay

Der uruguayische Transitionsprozess in der ersten Hälfte der achtziger Jahre vollzog sich in Form eines ausgehandelten Übergangs vom Autoritarismus zur Demokratie. Gegenspieler bzw. Verhandlungspartner waren auf der einen Seite die Militärs als Repräsentanten des bestehenden autoritären Regimes sowie auf der anderen Seite die politi-

schen Parteien als treibende Kräfte der Demokratisierung. Eingeleitet wurde der Demokratisierungsprozess von den Militärs selbst, als *apertura inesperada* (González 1984) allerdings unbeabsichtigt und völlig überraschend. Denn anders als zweieinhalb Monate zuvor in Chile scheiterten die Militärs im November 1980 in einer Volksabstimmung mit einem Verfassungsreformprojekt, das eigentlich ihre Herrschaft legitimieren und ihre Macht festschreiben sollte. Nachdem die Bevölkerung in einem Klima der Repression und trotz völlig einseitiger Propaganda in den Medien mehrheitlich gegen den Autoritarismus votiert hatte, konnten sich die Militärs dem wachsenden gesellschaftlichen Druck Richtung Liberalisierung und Demokratisierung nicht länger verweigern. Dabei gelang es den vorübergehend von den militärischen Machthabern verbotenen bzw. in ihren Aktivitäten erheblich eingeschränkten politischen Parteien schnell wieder, gemäß den traditionellen Spielregeln der uruguayischen Demokratie eine zentrale Rolle einzunehmen.

Zunächst wurde ein Großteil der parteipolitischen Opposition wieder zugelassen (neben *Colorados* und *Blancos* auch die kleine, bürgerlich-konservative *Unión Cívica*; die Linksparteien blieben zunächst noch verboten), um im November 1982 interne Wahlen zu den Führungsgremien der Parteien durchzuführen. Mit diesem Wahlakt wurde der zweite, wichtige Schritt im Transitionsprozess Richtung Demokratie vollzogen, da gerade die Parteiflügel, die am deutlichsten Stellung gegen die Militärdiktatur bezogen hatten, als Sieger aus den Wahlen hervorgingen (Mieres 1985: 60). Als Akteure, die nunmehr sogar mit einer demokratischen Legitimation versehen waren, traten die politischen Parteien in den zivil-militärischen Dialog, der im Mai 1983 mit den Gesprächen im "Parque Hotel" begann. Dabei wurde die Verhandlungsposition der Parteien noch zusätzlich dadurch gestärkt, dass sie von einer breiten gesellschaftlichen Mobilisierung gegen die autoritären Machthaber getragen wurden. Infolgedessen gelang es den Streitkräften in den Verhandlungen auch nicht, ihre Position als politischer Machtfaktor institutionell und/oder strukturell auch nur annähernd so abzusichern, wie dies etwa dem chilenischen Militär Ende der achtziger Jahre gelungen ist. Der Dialog zwischen Militär und Parteien wurde – unter Beteiligung des zwischenzeitlich wieder zugelassenen *Frente Amplio*, jedoch ohne die Vertreter der *Blancos*, die sich im Juni 1984 aus Protest gegen die Inhaftierung ihres Parteifüh-

thers Wilson Ferreira Aldunate unmittelbar nach dessen Rückkehr aus elfjährigem Exil aus den Verhandlungen zurückgezogen hatten – mit dem *Pacto del Club Naval* im August 1984 abgeschlossen. Festgeschrieben wurden darin nationale Wahlen für den 25. November 1984 und die Wiedereinsetzung der demokratischen Verfassung von 1967 ab Februar 1985. Nachdem beides vereinbarungsgemäß durchgeführt worden war, wurde mit dem Amtsantritt des siegreich aus den Wahlen hervorgegangenen *Colorado*-Kandidaten Julio María Sanguinetti als erster postautoritärer Präsident am 1. März 1985 formal die Rückkehr zur Demokratie vollzogen (Wagner 1991: 46-50, 67-76). Ein halbes Jahr zuvor war die CONAPRO (*Concertación Nacional Programática*) gegründet worden, in der nicht nur die Parteien untereinander, sondern zusammen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren wie Gewerkschaften, Unternehmern, Studentenverband und Genossenschaften arbeiteten, um einen breiten Konsens herzustellen, der die erste postautoritäre Regierung stützen sollte. Wenngleich nach dem Regierungsantritt die CONAPRO schnell an Bedeutung verlor, lieferte sie bis dahin einen Gesprächs- und Kooperationsrahmen für Parteien und Zivilgesellschaft.

3.2 Argentinien

Anders als in Uruguay, wo die Parteien gemeinsam auftreten und ihre Kräfte bündeln mussten, um den Militärs in den Verhandlungen Paroli bieten und den Autoritarismus überwinden zu können, war eine solche Zusammenarbeit der politischen Parteien in Argentinien nicht zwingend erforderlich. Denn der Fall Argentinien ist typologisch geradezu ein Paradebeispiel für den Zusammenbruch bzw. Kollaps eines autoritären Systems. Den militärischen Machthabern war es in der Zeit nach der Machtübernahme 1976 kaum gelungen, einen geschlossenen Machtblock zu bilden. Spätestens ab 1981 zeigte sich auch nach außen deutlich die Anfälligkeit der bestehenden Herrschaftskonstruktion. Es herrschte nicht nur Uneinigkeit über den wirtschaftspolitischen Kurs, sondern auch darüber, ob eine kontrollierte Öffnung und Liberalisierung des autoritären Regimes eingeleitet werden soll. Anders als in Chile und Uruguay konnten sich die Militärs auch nicht auf ein gemeinsames Verfassungsprojekt zur Absicherung ihrer Machtposition einigen. Unter dem seit Ende März 1981 als Präsident amtierenden

General Viola kam es zunächst zu einer Duldung informeller Aktivitäten der politischen Parteien. Daraufhin erfolgte im Juli 1981 die Bildung der *Multipartidaria* als Aktionsbündnis der Parteienopposition, an der sich die wichtigsten Parteien – neben Radikalen und Peronisten der *Movimiento de Integración y Desarrollo*, die *Democracia Cristiana* und der *Partido Intransigente* – beteiligten (Fontana 1984: 13). Mit seiner eingeschlagenen Liberalisierungsstrategie konnte sich Viola allerdings nicht gegen die *Hardliner* in den Reihen der Militärs durchsetzen mit der Konsequenz, dass er Ende 1981 nach nur neun Monaten im Amt gestürzt und durch General Galtieri ersetzt wurde. Dadurch konnte allerdings nicht verhindert werden, dass die Machtbasis der Militärs zunehmend erodierte; es kam auch in Argentinien zu einer wachsenden gesellschaftlichen Mobilisierung gegen die Militärdiktatur.

Auf der Suche nach neuen Quellen der Legitimationszufuhr entwickelten die Streitkräfte ein hohes Maß an destruktiver Kreativität. Und ihre Rechnung schien zunächst sogar aufzugehen: Mit der Invasion der seit 1833 von Großbritannien besetzten und von Argentinien beanspruchten, mehrere hundert Kilometer vor der Küste Argentiniens im Südatlantik liegenden Falkland/Malvinas-Inseln Anfang April 1982 lösten sie eine Welle nationalistischen Überschwangs in der argentinischen Gesellschaft aus und machten den Widerstand gegen die Diktatur vergessen. Auch die Parteien wurden von dieser Euphorie erfasst, die *Multipartidaria* solidarisierte sich mit der autoritären Regierung, und die politische Klasse ordnete sich wieder den Militärs unter (Carreras 1999: 101). Trotzdem blieben die mit der "Rückeroberung der Malvinas" beabsichtigten nachhaltigen herrschaftsstabilisierenden Effekte aus. Denn die Militärs hatten ihre Rechnung ohne die "Eiserne Lady" aus Großbritannien, Premierministerin Margaret Thatcher, gemacht. Sie nämlich ließ sich wider Erwarten nicht davon abschrecken, einen Krieg rund 10.000 km weit entfernt von London zu führen. Mitte Juni 1982 mussten die argentinischen Streitkräfte kapitulieren und waren damit auch auf ihrem ureigensten Terrain gescheitert.

In den folgenden Verhandlungen zwischen Noch-Machthabern und Vertretern aus Gewerkschaften und Parteien über die Ausgestaltung des Transitionsprozesses befanden sich die Militärs aufgrund des kompletten Legitimationsverlustes – sie waren politisch, wirtschaft-

lich, moralisch und sogar militärisch diskreditiert – in einer äußerst ungünstigen Verhandlungsposition, und es gelang ihnen infolgedessen auch nicht, den Machtwechsel mit konkreten Bedingungen zu verknüpfen. Die Parteien wiederum waren schon bald mit ihrem Wahlkampf für die auf den 30. Oktober 1983 festgesetzten Präsidentschafts- und Parlamentswahlen beschäftigt. Faktisch beendet wurde die Militärdiktatur mit dem Amtsantritt von Raúl Alfonsín als Präsident am 10. Dezember 1983, der sich in den Oktober-Wahlen als Kandidat des Radikalismus überraschend deutlich gegen den peronistischen Bewerber um das Präsidentenamt hat durchsetzen können (Birle 1989: 57-64). Zu diesem Zeitpunkt hatte sich die *Multipartidaria* bereits längst aufgelöst, “[...] ohne auch nur in einem Punkt eine gemeinsame Position bezogen zu haben, die der künftigen verfassungsmäßigen Regierung als politisches Startkapital hätte dienen können” (Bodemer/Carreras 1997: 180).

4. Konstanten und Veränderungen in den postautoritären Parteiensystemen

4.1 Postautoritäre Krätekonstellation: Parteien und Streitkräfte

4.1.1 Uruguay

Aus dem Transitionsprozess waren die uruguayischen Parteien insgesamt gestärkt hervorgegangen. Während es noch viele Unwägbarkeiten hinsichtlich der tatsächlichen Machtposition und der womöglich noch bestehenden Interventionsbereitschaft der Militärs gab, war die Ablehnung gegenüber den Streitkräften in der Bevölkerung ebenso eindeutig wie die positive Grundhaltung gegenüber den politischen Parteien. Deutlich dokumentiert wird dies durch eine im August 1985 durchgeführte Meinungsumfrage, in der das Vertrauen der Bevölkerung in neun Institutionen abgefragt wurde. An erster Stelle rangierten die politischen Parteien mit einem Wert von +57, an letzter Stelle die Streitkräfte mit -73. Lediglich 5% der Befragten empfanden gegenüber den Streitkräften überhaupt noch Sympathie (Linz/Stepan 1996: 158).

In den Jahren nach der Rückkehr zur Demokratie deutete alles darauf hin, dass die Parteien zu ihrer zentralen, der demokratischen Tradition des Landes entsprechenden, weitgehend konkurrenzlosen Rolle als dominanter politischer Akteur zurückkehrten – mit einer

Ausnahme: Die politische Rolle der Militärs und deren Machtpotenzial blieb zunächst noch weitgehend ungeklärt. Dies lässt sich an der Frage nach dem Umgang mit den von den Militärs begangenen Menschenrechtsverletzungen als der zentralen gesellschaftspolitischen Konfliktlinie, die die politische Entwicklung Uruguays in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre wesentlich prägte, verdeutlichen. Nach mehrjährigen intensiven Diskussionen, heftigen Auseinandersetzungen und vielfältigen Initiativen wurde im April 1989 das Ende 1986 im Parlament verabschiedete Hinfälligkeitsgesetz (*Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*), welches Militärangehörigen für während der Diktatur begangene Menschenrechtsverletzungen Straffreiheit gewährte, per Volksentscheid bestätigt.³ Ein zentraler Erklärungsfaktor für dieses Abstimmungsverhalten ist ohne Zweifel die Ungewissheit hinsichtlich des Verhaltens der Militärs bei einem für sie ungünstigen Ausgang des Referendums und damit unmittelbar verbunden die Angst vor ähnlichen Bedrohungsszenarien, wie man sie im Nachbarland Argentinien erleben musste. Für die Folgezeit lässt sich aber eindeutig feststellen, dass die Streitkräfte, nachdem diese Frage zu ihren Gunsten entschieden worden war, als Veto-Akteur, als potenzieller Bündnispartner für andere kollektive Akteure oder als Konkurrent der Parteien nicht mehr in Erscheinung getreten sind. Es erfolgte eine Rückkehr zu dem traditionellen Muster der vordiktatorialen zivil-militärischen Beziehungen im Sinne einer klaren Unterordnung unter das Primat der Politik (Linz/Stepan 1996: 158; Wagner 1998: 26). Es gab in den neunziger Jahren bis heute weder Hinweise dahingehend, dass seitens der Streitkräfte irgendeine Form der Interventionsbereitschaft besteht, noch ernsthafte explizite oder implizite Drohungen und Forderungen aus ihren Reihen gegenüber dem demokratischen politischen System erhoben werden.

In ihrer großen Bedeutung als wichtigste gesellschaftspolitische Konfliktlinie im postautoritären Uruguay der achtziger Jahre hat die Menschenrechtsproblematik während dieser Zeit auch die inhaltliche Formierung der parteipolitischen Kräfte wesentlich beeinflusst: Wäh-

3 Die historische Relevanz dieser gesamten Problematik wird nicht zuletzt dadurch deutlich, dass hier erstmals in der Geschichte Uruguays von der von der Verfassung vorgegebenen Möglichkeit, per Plebiszit über ein Gesetz abzustimmen, das bereits formal in Kraft war, Gebrauch gemacht wurde. Ausführlicher zu den damaligen Ereignissen im Kontext des Referendums siehe Wagner (1991: 86-101).

rend die *Colorados*, allen voran die Regierung unter Präsident Sanguinetti, eindeutig als Befürworter des Hinfälligkeitsgesetzes auftraten, war der *Frente Amplio* ebenso klar als Kontrahent dieses Gesetzes zu identifizieren; die *Blancos* hingegen zeigten sich in dieser Frage tief gespalten. Wenngleich die Aktivitäten, die erforderlich waren, um die notwendigen Voraussetzungen zur Durchführung des Plebiszits zu schaffen, von einer eigens im Januar 1987 gegründeten, unabhängigen Organisation (*Comisión Nacional pro-Referéndum*) gesteuert und koordiniert wurden, bildeten auch bezüglich dieser Problematik die Parteien die zentralen Kanäle der Interessenartikulation. Ein tatsächlich strukturprägender Einfluss auf das Parteiensystem lässt sich aus der damaligen Konfliktkonstellation allerdings nicht ableiten.

4.1.2 Argentinien

Auch in Argentinien brachte der Transitionsprozess eine gesellschaftliche Aufwertung und Imageverbesserung für die politischen Parteien mit sich. Dies ist insofern bemerkenswert, als dort die Machtübernahme der Militärs 1976 sehr viel stärker als in Uruguay in einem Begründungszusammenhang mit dem Versagen der Parteien zu sehen ist. In Umfragen vom Mai 1984 (Catterberg 1989: 88), bei denen nach der Bewertung von vier Institutionen gefragt wurde, schnitten die politischen Parteien am besten ab: 84% bewerteten sie positiv. Die Streitkräfte erhielten hingegen die schlechteste Beurteilung, wurden aber immer noch von 55% positiv bewertet. Die Stimmung in der argentinischen Bevölkerung richtete sich weniger gegen die Streitkräfte verstanden als Institution, als vielmehr gegen die militärische Führungselite. Dies wird dadurch deutlich, dass in der erwähnten Umfrage im Unterschied zu dem relativ guten Wert für die Streitkräfte nur 12% die führenden Militärs positiv bewerteten. Allerdings schnitt auch die politische Klasse bei der Umfrage mit einer positiven Bewertung von 61% schlechter ab als die Institution "politische Parteien".

Die Ergebnisse des Autoritarismus und das vollständige Scheitern der regierenden Militärs haben nicht dazu geführt, dass diese im Zuge des Übergangs zur Demokratie ihre traditionelle Rolle als politischer Machtfaktor komplett eingebüßt haben. Auch wenn die Art des Übergangs als Kollaps bzw. Zusammenbruch (*ruptura*) einzustufen ist, darf nicht übersehen werden, dass vom Zeitpunkt der Niederlage im Falk-

land/Malvinas-Krieg bis zu den Wahlen immerhin eineinhalb Jahre vergangen sind. D.h. während dieser Zeit blieben die Militärs als autoritäre Machthaber an der Regierung, ihnen kam demzufolge auch weiter zentrale Bedeutung im politischen Prozess zu, ohne jedoch den Übergangsprozess so steuern zu können, dass er an bestimmte Bedingungen hätte geknüpft werden können. Die Militärs waren nicht nur durch interne Konflikte weiter geschwächt, sondern befanden sich darüber hinaus auch in einer politisch weitgehend isolierten Situation, d.h. ohne Verbündete, aber auch ohne Feinde (Fontana 1984: 35). Die Parteien, die die Streitkräfte im Falkland/Malvinas-Krieg klar unterstützt hatten, schlugen keinen Konfrontationskurs gegen die Militärs ein, sondern beschränkten sich darauf, deren Forderungen, Vorschläge und Angebote zurückzuweisen. Dreimal gab es im Transitionsprozess ein konkretes Paktangebot der Militärs, dreimal wurde dies von den Parteien abgelehnt (Linz/Stepan 1996: 193).

Nach dem Übergang zur Demokratie wurde schnell klar, dass die Militärs nicht bereit waren, ihre traditionelle Rolle als Machtfaktor ohne weiteres aufzugeben. Anders als in Uruguay riskierte die erste postautoritäre Regierung unter Präsident Alfonsín tatsächlich die Machtprobe mit den Militärs. U.a. wurden führende Mitglieder der Militärjunta wegen Menschenrechtsverletzungen zu langjährigen Haftstrafen verurteilt. Dies und weitere Maßnahmen, mit denen die zivile Suprematie hergestellt werden sollte, provozierten allerdings den erbitterten Widerstand der Militärs. Es kam aus den Reihen der Streitkräfte zu diversen Machtdemonstrationen gegen die Regierung in Form von Aufständen, Rebellionen und Revolten (Wagner 1998: 25). Erst unter der Nachfolgeregierung unter Präsident Menem ab Mitte 1989 kam es zu einer "Ruhigstellung" der Militärs. Seine Strategie entsprach – in der konkreten Durchführung zwar anders, in Inhalt, Intention und Ergebnis allerdings durchaus ähnlich wie die Strategie von Präsident Sanguinetti in Uruguay – einem Tauschhandel mit den Militärs: Begnadigung aller Militärangehörigen, die wegen Menschenrechtsverletzungen, Rebellion, Meuterei usw. angeklagt bzw. verurteilt worden waren, gegen die Verpflichtung der Militärs, sich der demokratisch gewählten Regierung unterzuordnen. Als funktionales Äquivalent und ernsthafter Konkurrent der Parteien, wie dies in der Vergangenheit üblich war, sind die Streitkräfte seitdem nicht mehr in Erscheinung getreten. Und dies ist durchaus als ein Novum in der

argentinischen Politik zu begreifen, die jahrzehntelang von dem Militär als potentem Veto-Akteur geprägt worden war. Für das Parteiensystem hatte weder der Konflikt Militär *versus* zivile Regierung noch das unter Menem getroffene Arrangement mit den Streitkräften eine wirklich strukturprägende Bedeutung.

4.2 Wahlen und Entwicklung der Parteiensysteme Mitte der achtziger Jahre bis 2005

4.2.1 Uruguay

Bezüglich der Ausgestaltung des Parteiensystems bestätigte das Wahlergebnis von 1984 das Ende der Ära des Zweiparteiensystems. Zwar blieben *Colorados* und *Blancos* mit 41,22% bzw. 35,04% die stärksten Kräfte, der *Frente Amplio* aber konnte seine Position behaupten und seinen Stimmenanteil gegenüber den letzten Wahlen von 1971 um rund drei Prozentpunkte auf nun 21,26% der Stimmen steigern (Marius 2004: 74). In der Folgezeit kam es zunächst zu einer weiteren Verfestigung dieses Zweieinhalbparteiensystems, wobei sich jedoch gleichzeitig der Trend zu einem Dreiparteiensystem andeutete. Ein erster entscheidender Schritt in diese Richtung stellten bereits die Wahlen von 1989 dar, obschon auf den ersten Blick das pure Wahlergebnis auf nationaler Ebene eher für eine Stagnation des *Frente Amplio* spricht. Denn der *Frente Amplio* erzielte mit 21,23% der Stimmen sogar ein geringfügig schlechteres Ergebnis als fünf Jahre zuvor. Die Tendenz zu einem Dreiparteiensystem wird allerdings durch folgende Umstände im Kontext der 1989er Wahlen bestätigt: Erstens konnte der *Frente Amplio* im Vergleich zu 1984 den Abstand zu den *Colorados* als der hegemonialen parteipolitischen Kraft der Vergangenheit von rund 20 Prozentpunkte auf rund neun Prozentpunkte verringern. Zweitens hatte der *Frente Amplio* den genannten Stimmenanteil erzielen können, obwohl es im Vorfeld der Wahlen zur Spaltung gekommen war: Mit dem *Partido Por el Gobierno del Pueblo* (PGP) und dem *Partido Demócrata Cristiano* (PDC) waren die beiden Parteien aus dem Linksbündnis ausgeschieden, aus denen sich 1984 noch fast die Hälfte der gesamten Wählerschaft des *Frente Amplio* rekrutiert hatte.⁴ Drittens konnte der *Frente Amplio* 1989 die

4 Beide formierten zusammen mit der kleinen *Unión Cívica* den sozialdemokratisch ausgerichteten *Nuevo Espacio*, der 1989 aus dem Stand 9% der Stimmen er-

Departementswahlen in Montevideo für sich entscheiden, was insofern historische Bedeutung hatte, als es damit erstmals einer parteipolitischen Kraft gelungen war, das Machtmonopol von *Colorados* und *Blancos* zu durchbrechen. Der Kandidat des *Frente Amplio*, der Sozialist Tabaré Vázquez, wurde zum *Intendente* von Montevideo gewählt und übernahm damit das im Prinzip nach dem Staatspräsidenten zweitwichtigste politische Amt in Uruguay. Und schließlich hatten viertens die Wahlen hinsichtlich der Ausgestaltung des Parteiensystems und der Kräfteverhältnisse zwischen den Parteien auch insofern einschneidenden Charakter, als sie auf nationaler Ebene das Ende der hegemonialen Stellung der *Colorados* brachten. Bis dahin hatten diese im Rahmen der präsidential verfassten Republik im 20. Jahrhundert immer den Staatspräsidenten gestellt. Nun allerdings konnten die *Blancos* mit einem deutlichen Vorsprung von fast neun Prozentpunkten gegenüber den *Colorados* (38,9% gegenüber 30,3%) die Wahlen für sich entscheiden (Wagner 1991: 144). Staatspräsident wurde der *Blanco* Luis Alberto Lacalle (Amtszeit 1990-1995).

Faktisch auch rein vom Wahlergebnis war mit den Wahlen 1994 der sich über Jahrzehnte vollziehende Übergang vom Zwei- über das Zweieinhalb- zum Dreiparteiensystem vollzogen. Mit 32,39% (*Partido Colorado*), 31,21% (*Partido Nacional*) und 30,61% (*Frente Amplio*) lagen die drei Parteien Kopf an Kopf (Marius 2004: 190). In dieser Pattsituation mit drei gleich starken parteipolitischen Kräften kam es zum Zweck der Bildung einer tragfähigen Regierung – und zur Aufrechterhaltung der Vormachtstellung der beiden traditionellen Parteien auf nationaler Ebene – zu einem “Novum in der uruguayischen Geschichte” (Bodemer 1995: 159): Als neue Ausprägung des alten *Coparticipación*-Prinzips kam eine Koalitionsregierung unter der Führung von Julio María Sanguinetti, der bereits von 1985 bis 1990 Staatspräsident war, mit Beteiligung aller Fraktionen von *Colorados* und *Blancos* zustande.

zielen konnte, danach aber wieder an Bedeutung verlor (1994: 5,16%; 1999: 4,45%); vgl. Marius (2004: 130, 190, 276). 1994 spaltete sich der PGP und ein Teil schloss sich den *Colorados* an; der christdemokratische PDC scherte komplett aus und ging ein erneutes Bündnis mit dem *Frente Amplio* und einer linken Abspaltung der *Blancos* unter dem Namen *Encuentro Progresista* ein. 2002 schließlich kehrte der “Rest” des *Nuevo Espacio* zum *Frente Amplio* zurück; zusammen trat man zu den Wahlen 2004 als *Encuentro Progresista-Frente Amplio/Nueva Mayoría* an.

Das Parteiensystem blieb aber, wie die beiden folgenden Wahlen 1999 und 2004 zeigten, im Umbruch mit einem eindeutigen Trend zuungunsten der Parteien, die die große Koalition gebildet hatten, und zugunsten des *Frente Amplio*. Diesen Wahlen ging 1996 eine Wahlrechtsreform voraus, mit der das Wahlsystem an die Gegebenheiten und Erfordernisse der aktuellen Demokratie angepasst wurde. Die Reform brachte den Wählern nicht nur größere Partizipationsmöglichkeiten durch die Abschaffung der Verknüpfung von nationaler und departementaler Wahl, sondern auch eine Vereinfachung und gesteigerte Transparenz des Wahlaktes und beseitigte mit den *Leyes de Lema* auf nationaler Ebene eine – gerade von der Linken immer wieder thematisierte – wahlssystembedingte Ungerechtigkeit: Die Möglichkeit der Stimmenakkumulation verschiedener Präsidentschaftskandidaten unter dem Dach einer Partei wurde abgeschafft; jede Partei muss sich nun in parteiinternen Vorwahlen auf jeweils einen Kandidaten einigen. Um im ersten Wahlgang siegreich aus den Präsidentschaftswahlen hervorzugehen, ist die absolute Mehrheit der Stimmen erforderlich. Wird diese von keinem der Kandidaten erreicht, so erfolgt im zweiten Wahlgang eine Stichwahl (Ballotage) zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen.

Bei den erstmals auf der Grundlage des reformierten Wahlsystems im Jahr 1999 durchgeführten Wahlen realisierten sich die Bedenken des *Frente Amplio*, dass sich die Wahlrechtsreform zunächst zu seinem Nachteil auswirkt. Zwar war der *Frente Amplio* – jetzt unter dem Namen *Encuentro Progresista-Frente Amplio* – mit einem Zuwachs um rund 8,6 Prozentpunkte auf 39,19% eindeutig der Wahlsieger und wurde erstmals auf nationaler Ebene stärkste Partei, eine Regierungsübernahme der Linken scheiterte allerdings an einem informellen Bündnis der beiden traditionellen Parteien. Da keine der Parteien im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit hatte erreichen können,⁵ wurde eine Stichwahl erforderlich. Zwar konnte der *Frente Amplio* im zweiten Wahlgang seinen Stimmenanteil noch einmal deutlich auf 44,53% steigern, war aber gegenüber einer vor der Stichwahl getroffenen Koalitionsvereinbarung zwischen *Colorados* und *Blancos*, auf-

5 Die *Colorados* erzielten 32,02% und mussten nur geringfügige Verluste im Vergleich zu den vorhergehenden Wahlen hinnehmen, während die *Blancos* mit einem Stimmeneinbruch und einem Rückgang von fast zehn Prozentpunkten auf 21,79% konfrontiert waren (vgl. Marius 2004: 276).

grund derer der *Colorado*-Kandidat Jorge Batlle mit 52,26% der Stimmen zum Präsidenten gewählt wurde (Marius 2004: 288), chancenlos. Damit setzte sich der Trend der Wahlen von 1994 fort:

Das bestehende System aus drei ungefähr stimmengleichen Parteien mit unterschiedlichen Programmen und einem unterschiedlichen Staatsverständnis, die jedoch bezüglich des Respekts der parlamentarisch-demokratischen Spielregeln übereinstimmen, verändert sich zu zwei Blöcken (Schonebohm 1999: 201/202).

Diese Blockbildung besteht bis heute fort, allerdings aufgrund des Wahlergebnis von 2004 unter geänderten Vorzeichen: Die *Colorados* als ehemals hegemoniale parteipolitische Kraft mussten 2004 eine verheerende und beispiellose Niederlage mit dramatischen Verlusten von über 20 Prozentpunkten hinnehmen und kamen nur noch auf katastrophale 10,4% (vgl. hierzu und zu den folgenden Wahlergebnissen für 2004 *Corte Electoral* 2005). Die *Blancos* wiederum konnten deutlich gegenüber den vorherigen Wahlen zulegen, erzielten mit 34,3% ein im historischen Längsschnitt allerdings nur durchschnittliches Ergebnis. Der kontinuierliche Aufwärtstrend der jetzt unter der Bezeichnung *Encuentro Progresista-Frente Amplio/Nueva Mayoría* angetretenen Linkspartei hatte sich hingegen ungebrochen fortgesetzt: Mit einem erneuten deutlichen Zuwachs gelang es ihr, die absolute Mehrheit (50,4%) zu erringen, was zuletzt genau ein halbes Jahrhundert zuvor, also 1954, den *Colorados* gelungen war. Eine Stichwahl, in der sich die beiden traditionellen Parteien zum Zwecke der Macht-sicherung erneut hätten verbünden können, war damit hinfällig geworden. Dieses Wahlergebnis bedeutete nicht weniger als das "Ende einer Dynastie" (Arocena 2003: 16).

In welche Richtung sich das Parteiensystem weiter entwickelt, dürfte nun in erster Linie von der Amtsführung von Tabaré Vázquez, der seit dem 1. Mai 2005 als erster einer linken Partei angehörender Staatspräsident in der Geschichte Uruguays amtiert, und den Erfolgen bzw. Misserfolgen seiner Regierungspolitik abhängen. Unbeeinflusst davon blieben noch die Regionalwahlen am 8. Mai 2005, bei denen die Linke auch die letzte Vormachtsstellung der beiden traditionellen Parteien durchbrechen konnte. Bis dahin galt eine klare Kluft zwischen der seit 1989 durchgängig vom *Frente Amplio* regierten Hauptstadt Montevideo einerseits und den 18 von den beiden traditionellen Parteien regierten *Departamentos* des Landesinnern andererseits. Bei

den Wahlen im Jahr 2005 konnte das Linksbündnis nicht nur zum vierten Mal in Folge die Wahlen in Montevideo, sondern erstmals auch in sieben weiteren *Departamentos* (Canelones, Rocha, Paysandú, Maldonado, Treinta y Tres, Florida und Salto) für sich entscheiden.

4.2.2 Argentinien

Während das Wahlergebnis der *founding elections* 1984 in Uruguay in einer klaren Kontinuität zu dem der letzten Wahlen dreizehn Jahre zuvor stand, brachten die ersten Wahlen von 1983 in Argentinien für das Parteiensystem eine entscheidende Neuerung mit sich. Zunächst lässt sich allerdings sehr wohl eine Kontinuität insofern feststellen, als Peronismus und Radikalismus weiterhin die zentralen parteipolitischen Akteure darstellten. Bei den Präsidentschaftswahlen kamen beide zusammen auf knapp 92% der Stimmen, nämlich der *Partido Justicialista* (PJ) auf 40,2% und die *Unión Cívica Radical* (UCR) auf 51,7%, bei den Parlamentswahlen gemeinsam immerhin noch auf 86,5% (PJ 38,5%, UCR 48,0%),⁶ so dass hier von einer Verfestigung des Zweiparteiensystems gesprochen werden kann. Mit dem Wahlsieg des UCR-Präsidentschaftskandidaten Raúl Alfonsín war aber erstmals das “eiserne Gesetz” der argentinischen Politik gebrochen worden, nach dem die Peronisten immer als Sieger aus freien Wahlen hervorgehen.

Im Binnenverhältnis der beiden großen Parteien deutete in der Folgezeit noch vieles darauf hin, dass der – trotz der Anfang der siebziger Jahre erfolgten Annäherung im Rahmen der *Hora del Pueblo* – in der politischen Kultur Argentiniens verwurzelte *Movimiento* weiter Bestand hat. Die alte Vorstellung, sich als hegemoniale Kraft und nationale Bewegung mit Alleinvertretungsanspruch konstituieren zu können, erhielt in Reihen der UCR zusätzlich dadurch Auftrieb, dass bei den Parlamentswahlen 1985 der PJ nur noch auf 34,9% kam. Allerdings geriet der UCR und der als Hoffnungsträger ins Präsidentenamt gestartete Alfonsín im Laufe seiner Amtszeit nicht nur durch die wiederholten Machtproben mit den Streitkräften, sondern vor al-

⁶ Vgl. hierzu sowie zu den im Folgenden angegebenen Wahlergebnissen, soweit nicht anders angegeben, Ministerio del Interior (2005). Als Parlamentswahlen werden im Folgenden die in zweijährigem Rhythmus stattfindenden Teilwahlen zum Abgeordnetenhaus bezeichnet.

lem auch durch die zunehmend krisenhafte Wirtschaftsentwicklung immer stärker unter Druck. Schon die Parlamentswahlen von 1987 zeigten eine klare Entwicklung weg von der UCR als hegemonialer Kraft zugunsten des PJ, der mit einem Vorsprung von über vier Prozentpunkten vor der UCR die Wahlen für sich entscheiden konnte. Gleichzeitig bestätigte sich die bereits 1985 eröffnete Option der Etablierung einer kleineren, dritten parteipolitischen Kraft. Während 1985 der *Partido Intransigente* auf einen Stimmenanteil von 6,1% gekommen war, erzielte nun die *Unión del Centro Democrático* (UCeDé) 5,8%, die als konservativ-liberale Partei vor allem die Interessen der Rechten im Parteienspektrum repräsentierte und kanalisierte (Carreras 1996: 255).

Beide Trends setzten sich bei den Präsidentschafts- und Parlamentswahlen 1989 fort: Während die UCeDé mit 6,9% bzw. 9,6% ihre Position als dritte parteipolitische Kraft ausbaute, konnte der PJ mit Carlos Menem an der Spitze die Präsidentschaftswahlen deutlich mit 47,5% vor der UCR (nur noch 32,4%) gewinnen und sich auch bei den Parlamentswahlen mit 44,7% gegenüber 28,7% für die UCR klar als stärkste Partei behaupten. Auch die zweiten postautoritären Präsidentschaftswahlen hatten somit für ein Novum in der argentinischen Politik gesorgt: Zum ersten Mal kam es durch freie Wahlen zu einem Regierungswechsel, und die Opposition löste im Rahmen demokratischer Spielregeln die Regierung ab. Wirtschaftskrise und Hyperinflation führten nicht zu einem Eingreifen der Militärs, sondern dazu, dass sich Alfonsín und Menem in Verhandlungen auf einen vorgezogenen Regierungswechsel von Dezember auf Juli 1989 einigten. Für das Parteiensystem insgesamt lässt sich feststellen, dass es als Arena der Konfliktregulierung an Bedeutung gewonnen hat (Thibaut 1996: 251).

Während bei den folgenden Parlamentswahlen 1991 und 1993 die Vormachtstellung des PJ mit einem Vorsprung von jeweils über zehn Prozentpunkten vor der UCR eine klare Bestätigung fand, konnte sich hingegen die UCeDé ebenso wenig wie zuvor der *Partido Intransigente* als dritte Partei dauerhaft etablieren. Stattdessen formierte sich im Vorfeld der Wahlen 1995 das Mitte-Links-Bündnis *Frente País Solidario* (FREPASO) als Zusammenschluss einer Abspaltung der Peronisten, enttäuschter UCR-Mitglieder, Christdemokraten und anderer, kleinerer Gruppierungen. Den Wahlen ging 1994 eine Verfassungsreform voraus, mit der u.a. die Position eines Kabinettschefs

eingeführt und die Amtszeit des Staatspräsidenten von sechs auf vier Jahre verringert wurde. Wahlrecht und Wahlmodus wurden insofern geändert, als die einmalige, direkte Wiederwahl des amtierenden Präsidenten ermöglicht sowie die Wahl des Präsidenten durch ein Wahlmännergremium abgeschafft und durch die Direktwahl des Präsidenten mit der Möglichkeit eines zweiten Wahlgangs (Stichwahl) ersetzt wurde (Jackisch 1996: 127). Diese Verfassungsreform basierte auf dem *Pacto de Olivos* vom November 1993, der von manchen Beobachtern als Ausdruck einer neuen Qualität der Zusammenarbeit zwischen Peronisten und Radikalen interpretiert wurde. Tatsächlich aber kam dieser Pakt nicht durch ein Übereinkommen der beiden Parteien zustande, sondern war das Ergebnis von geheimen Verhandlungen zwischen

[...] einem von der Idee seiner Wiederwahl besessenen Menem und einem Alfonsín, der zu jenem Zeitpunkt noch nicht einmal ein Parteiamt innehatte, das ihn zur Teilnahme an solchen Verhandlungen mit dem amtierenden Präsidenten berechtigt hätte (Carreras 1997: 165).

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Parteiensystems führten die Wahlen 1995 zu einer Stärkung der dominanten Stellung der Peronisten. Die Präsidentschaftswahlen konnte Menem trotz seiner mehr als zweifelhaften Regierungspraxis, die aufgrund seines ausgeprägten Dekretismus unter Umgehung der Legislative das damalige Argentinien zu einem Paradebeispiel einer delegativen Demokratie werden ließ (O'Donnell 1994), mit 44,9% eindeutig für sich entscheiden. Und auch die dritten postautoritären Präsidentschaftswahlen sorgten für ein Novum in der argentinischen Politik: Dem FREPASO war es wie bisher keiner anderen Partei gelungen, das alte Zweiparteiensystem aufzubrechen. Bei den Präsidentschaftswahlen lag er mit 29,2% deutlich vor der UCR, die mit 16,8% eine verheerende Niederlage hinnehmen musste. Bei den Parlamentswahlen lagen beide fast gleichauf (UCR 21,7%, FREPASO 21,1%), allerdings auch hier mit weitem Abstand hinter dem PJ (43,0%).

Angesichts der Übermacht des PJ entschlossen sich UCR und FREPASO trotz z.T. heftiger interner Widerstände im Vorfeld der Parlamentswahlen 1997 zur Bildung des Wahlbündnisses *Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación* (Birle 2002b: 230-233). Tatsächlich konnten mit dieser Strategie die Wahlen gewonnen werden: Die *Alianza* erreichte 45,6% der Stimmen und konnte den PJ mit

36,3% auf deutlicher Distanz halten. Bei den Parlamentswahlen 1999 vergrößerte sich noch einmal der Abstand zwischen beiden (45,5% gegenüber 33%). Als Parteineugründung des früheren Wirtschaftsministers Domingo Cavalla erzielte die neoliberal-konservative *Acción por la República* (AR) 8%. Die Präsidentschaftswahlen 1999 führten erneut zu einem demokratischen Machtwechsel: Die *Alianza* erreichte mit ihrem Präsidentschaftskandidaten Fernando de la Rúa (UCR) 48,4%. Eduardo Duhalde erzielte für den PJ 38,3% und damit das schlechteste Resultat aller bisherigen peronistischen Präsidentschaftskandidaten, die AR kam auf 10,2%.

Als ein Zwischenfazit lässt sich ziehen, dass sich in den Jahren nach dem Übergang zur Demokratie auch in Argentinien die Parteien als zentrale politische Akteure konsolidiert haben. Im Verhältnis der Parteien zueinander hat insofern eine positive Veränderung stattgefunden, als sie sich nunmehr – anders als es in der Vergangenheit des *Movimiento* üblich war – als legitime Gegenspieler im politischen Prozess akzeptierten (Carreras 1997: 164; McGuire 1995: 222). Eine Gesamteinschätzung des Parteiensystems muss jedoch trotz dieser positiven Entwicklungen negativ ausfallen, denn die Parteien waren Ende der neunziger Jahre weiterhin

[...] geprägt durch einen extremen Personalismus, fehlende programmatische Diskussionen und Festlegungen, eine große Distanz zwischen Führungseliten und Basis, zentralistische, klientelistische und oft wenig transparente Entscheidungsstrukturen und – von wenigen Ausnahmen abgesehen – ebenso wenig transparente Mechanismen zur Bestimmung von Kandidaten für Parteiämter und öffentliche Wahlämter (Birle 2002b: 236-237).

Die Brüchigkeit der Koalitionsregierung von UCR und FREPASO deutete sich schon bald nach dem Regierungswechsel an. Nach nur zehn Monaten im Amt trat Carlos Álvarez vom FREPASO im Oktober 2000 vom Amt des Vize-Präsidenten zurück. Zwar trat die *Alianza* bei den Parlamentswahlen 2001 trotz interner Differenzen noch einmal an, musste aber im Zuge einer sich dramatisch zuspitzenden Wirtschaftskrise eine klare Niederlage hinnehmen. Die *Alianza* kam nur noch auf 23,1%, stärkste Partei wurde erneut der PJ mit 37,4%. Der AR erlebte ebenfalls einen deutlichen Stimmeneinbruch (1,3%), hingegen konnte die erst im Dezember 2000 von *Alianza*-Dissidenten und Mitgliedern des *Partido Socialista Democrático* gegründete *Alternativa*

tiva por una República de Iguales (ARI) 7,2% erringen (Georgetown University 2005).

In der Folgezeit spitzte sich die über Jahre anhaltende Rezession zur schwersten Wirtschaftskrise in der Geschichte Argentiniens zu. Der Unmut der Bevölkerung mündete in zum Teil gewaltsame Massendemonstrationen und Plünderungen. Präsident de la Rúa sah sich gezwungen, am 20. Dezember 2001 zurückzutreten. Damit konnte auch der zweite Präsident aus den Reihen der UCR seine Regierungszeit nicht regulär zu Ende bringen. In den folgenden Tagen amtierten in einem Klima des sozialen, politischen und ökonomischen Chaos drei Interimspräsidenten, bis der Kongress am 1. Januar 2002 den bei den Präsidentschaftswahlen 1999 noch unterlegenen PJ-Kandidaten Eduardo Duhalde zum Übergangspräsidenten wählte. Nach einem halben Jahr im Amt verkündete Duhalde vorgezogene Präsidentschaftswahlen für April 2003.

Die Wahlen 2003 brachten völlig neue Konstellationen und eine Zersplitterung der Parteienlandschaft mit sich. Es traten insgesamt 18 Bewerber um das Amt des Präsidenten an, drei davon kamen vom PJ, der sich nicht auf einen gemeinsamen Kandidaten hatte einigen können. Die meisten Stimmen mit 24,4% erzielte Ex-Präsident Carlos Menem (PJ), der von der Mehrheit der Bevölkerung für Korruption, Wirtschaftskrise und die katastrophalen sozialen Folgen seiner neoliberalistischen Wirtschaftspolitik in den neunziger Jahren verantwortlich gemacht wurde und 2001 wegen illegalen Waffenschmuggels während seiner Amtszeit unter Hausarrest gestanden hatte. Er war als Kandidat eines Bündnisses aus *Frente por la Lealtad* und UCeDé angetreten, erklärte aber am 14. Mai 2003 seinen Verzicht auf die für den 18. Mai 2003 anberaumte Stichwahl. Beobachter hielten einen Sieg Menems zuvor schon für unwahrscheinlich, weil sein Wählerpotenzial als ausgeschöpft galt. Verfassungsgemäß wurde der Kandidat mit den zweitmeisten Stimmen, Néstor Kirchner (ebenfalls PJ), auf den 22,2% der Stimmen entfallen waren und für dessen Unterstützung der *Frente para la Victoria* gegründet worden war, automatisch zum Präsidenten ernannt. Kirchner hatte bereits im März seine Absicht erklärt, notfalls mit Adolfo Rodríguez Saá, dem dritten peronistischen Bewerber, ein Bündnis einzugehen, um einen Sieg Menems zu verhindern. Mit 14,1% belegte Saá nach dem Wirtschaftsliberalen Ricardo López Murphy (*Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento*,

MFRC, gegründet 2003) mit 16,4% den vierten Platz, knapp gefolgt von der linken Kandidatin Elisa Carrío (ARI) mit 14,0%. Die UCR mit Leopoldo Moreau war zu einer Splitterpartei verkommen und landete mit 2,3% der Stimmen abgeschlagen auf dem sechsten Platz. (Llanos/Nolte 2003; Wagner 2004a; Ministerio del Interior 2005).

Die Dominanz des Peronismus bei gleichzeitiger interner Faktionalisierung wurde auch durch die Parlamentsteilwahlen Ende Oktober 2005 bestätigt, die dadurch charakterisiert waren, dass im Wesentlichen zwei Peronisten um die Gunst der Wähler und gleichzeitig um die Vorherrschaft in der PJ konkurrierten, nämlich Ex-Präsident Duhalde und der amtierende Präsident Kirchner. Dieser Zweikampf, den Kirchner insgesamt für sich entscheiden konnte, gipfelte im Kampf der Ehefrauen von Kirchner und Duhalde um einen Senatssitz in der Provinz Buenos Aires.

5. Fazit

Seit der Installierung demokratischer politischer Systeme in der ersten Hälfte der achtziger Jahre haben sich die Parteien und Parteiensysteme in Argentinien und Uruguay in eine Richtung entwickelt, die eine Reihe von Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten aufweist. In einem demokratischen institutionellen Kontext, in dessen Rahmen jeweils mehrere Macht- und Regierungswechsel durch Wahlen stattgefunden haben, nehmen die Parteien heute die Rolle als zentrale politische Akteure ein. Den Militärs als den ehemaligen Machthabern kommt als Veto-Akteure keine Bedeutung mehr zu, selbst in ausgeprägten Krisensituationen, wie in Argentinien Ende 2001, kam es zu keinen Interventionsversuchen der Streitkräfte in den politischen Prozess. Auch andere kollektive Akteure treten nicht in ernsthafte Konkurrenz zu den Parteien, es existieren praktisch keine wirklichen funktionalen Äquivalente. Das Verhältnis der Parteien untereinander ist von gegenseitiger Akzeptanz insofern geprägt, als die Legitimität des parteipolitischen Gegners nicht wechselseitig in Frage gestellt wird. Dies alles sind positive, der demokratischen Entwicklung grundsätzlich zuträgliche Faktoren, die aus einer historischen Perspektive für Argentinien – anders als für Uruguay – ein neues Phänomen darstellen und sich deutlich von den Zeiten des *impossible game* (O'Donnell 1973: 166-200) unterscheiden. In beiden Ländern funktioniert das demokratische

Spiel insofern, als Unzufriedenheit mit der Politik nicht in eine grundsätzliche Systemunzufriedenheit oder gar Ablehnung der Demokratie mündet, sondern demokratischen Gepflogenheiten entsprechend in der Abwahl der Regierung.

Zu den Gemeinsamkeiten zählt des Weiteren, dass traditionsreiche Parteien, die in beiden Ländern jeweils die ersten postautoritären Regierungen gestellt haben, nach den letzten Wahlergebnissen fast zu Randerscheinungen verkommen sind, wobei sich hier die Entwicklungen in Argentinien extremer gestalten als in Uruguay. Während in Uruguay der bei den Präsidentschaftswahlen 2004 von den Wählern abgestrafte *Partido Colorado* ohne Zweifel seinen Platz im Parteiensystem wird behaupten können, gestaltet sich im Vergleich dazu die Zukunft der UCR in Argentinien sehr viel düsterer. Weitere Parallelen hinsichtlich der Parteiensysteme bestehen im Aufkommen neuer Parteien mit – vor allem in Argentinien – beachtlichen Wahlerfolgen, die sich aber nicht dauerhaft als eigenständige politische Kräfte haben etablieren können. Darüber hinaus haben in beiden Ländern institutionelle Anpassungen in Form von Verfassungs- und Wahlrechtsänderungen stattgefunden, die sich zwar im Einzelnen auf die Konfiguration des Parteiensystems ausgewirkt, aber keine entscheidenden strukturprägenden Effekte gehabt haben.

Aktuell sind beide Parteiensysteme durch die Dominanz jeweils einer parteipolitischen Kraft geprägt. In Argentinien scheint zunächst die hegemoniale Position des Peronismus prinzipiell eine gewohnte Erscheinung darzustellen, die vielleicht sogar an die Zeiten, in denen das "eiserne Gesetz" der argentinischen Politik Gültigkeit hatte, erinnern mag. Als ein wesentlicher Unterschied stellt allerdings seit 1983 – anders als in den Jahrzehnten vor der Militärdiktatur – die Stärke des Peronismus keine Quelle für die Instabilität des politischen Systems mehr dar (Levitsky 2005: 71). Für Uruguay ist die aktuelle Vormachtstellung des *Frente Amplio* eine neue Erfahrung, die das Ergebnis eines Anfang der siebziger Jahre begonnenen Prozesses ist, der sich in einer stetigen Entwicklung über drei Jahrzehnte, unterbrochen durch die Militärdiktatur, vollzogen hat. D.h. anders als in Argentinien hat sich hier über Jahrzehnte in einer langsamen, stetigen Entwicklung eine Alternative zu den traditionellen parteipolitischen Kräften herausgebildet, die auch über eine eigene Tradition und Geschichte sowie eine ausgeprägte gesellschaftliche Verankerung verfügt. Damit

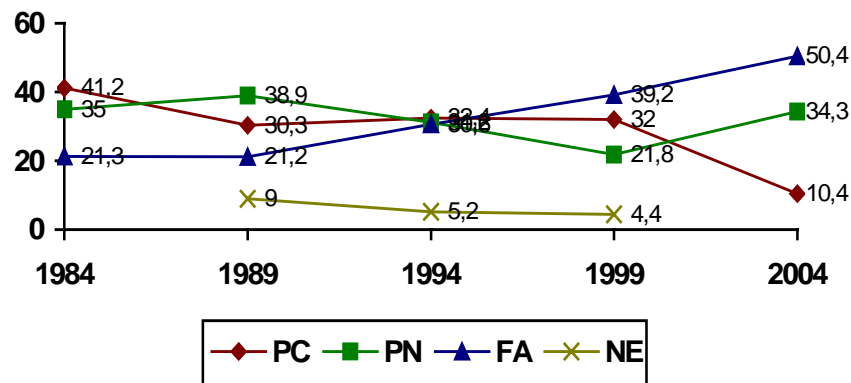
hebt sich der *Frente Amplio* klar ab von den von Einzelpersonen initiierten *ad hoc*-Partei Gründungen in anderen lateinamerikanischen Ländern, bei denen es sich oft nur um als Parteien getarnte Wahlmaschinen zum Zweck des individuellen Machterwerbs handelt.

Bei allen hier erwähnten Gemeinsamkeiten zwischen den argentinischen und uruguayischen Parteien bzw. Parteiensystemen bestehen aber neben den bereits angedeuteten Verschiedenheiten eine Reihe weiterer Unterschiede, von denen hier abschließend nur einige grundlegende kurz genannt werden sollen. Dazu gehören der höhere Fragmentierungsgrad des argentinischen Parteiensystems ebenso wie die größere parteiinterne Faktionalisierung und die deutlich personalistischere Ausrichtung der argentinischen gegenüber den uruguayischen Parteien. Während der *Frente Amplio* als derzeitige dominierende Kraft im uruguayischen Parteiensystem trotz der Existenz verschiedener Strömungen durchaus als Einheit zu identifizieren ist, stellt sich der Peronismus als gespalten und führungslos dar. Er erinnert an ein Sammelbecken verschiedener politisch ambitionierter Politiker, die unter dem gemeinsamen Dach des Peronismus in erster Linie jeweils eigene Machtambitionen durchzusetzen gedenken.

Das uruguayische Parteiensystem erscheint in einer Art und Weise institutionalisiert, dass es zur Entwicklung der Demokratie beiträgt, indem es keine starke, stabilitätsgefährdende Polarisierung und Fragmentierung aufweist sowie gleichzeitig in diesem Rahmen dem Wähler immer noch ausreichend Alternativen bei der Auswahl des Herrschaftspersonals bietet. Zudem haben sich seit Ende der achtziger Jahre direktdemokratische Mechanismen entwickelt, die der Bevölkerung zusätzliche Partizipationsmöglichkeiten bieten und auch als Instrument oppositioneller Politik an Bedeutung gewonnen haben (Wagner i.E.). Ein institutionalisiertes Parteiensystem, eingebettet in eine traditionell konsensdemokratisch geprägte politische Kultur in Kombination mit ausgeprägter Rechtsstaatlichkeit, verleiht der uruguayischen Demokratie eine Qualität, von der Argentinien trotz einer insgesamt bemerkenswerten Krisenresistenz der Demokratie und aller im historischen Längsschnitt festzustellenden Fortschritte noch weit entfernt ist.

Anhang

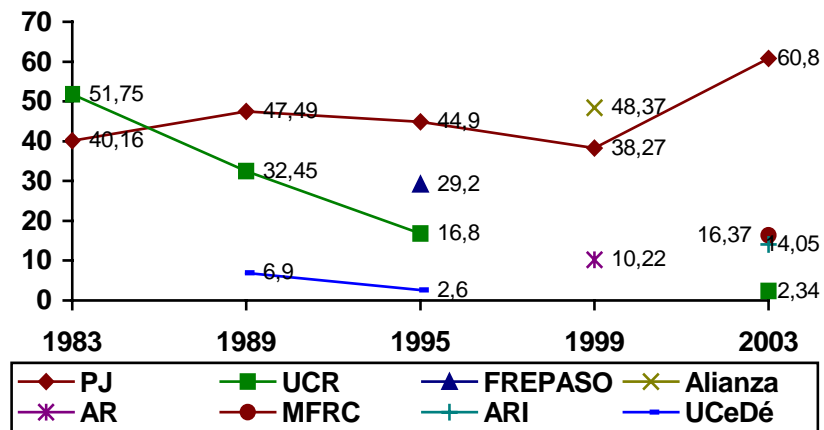
Abbildung 1: Nationale Wahlen (Präsident und Parlament) in Uruguay: Ergebnisse 1984-2004 (in %)



Quellen: Marius (2004: 74, 130, 190, 276); Corte Electoral (2005).

Erläuterung: *Frente Amplio* 1999 angetreten als *Encuentro Progresista-Frente Amplio* und 2004 als *Encuentro Progresista-Frente Amplio/Nueva Mayoría*.

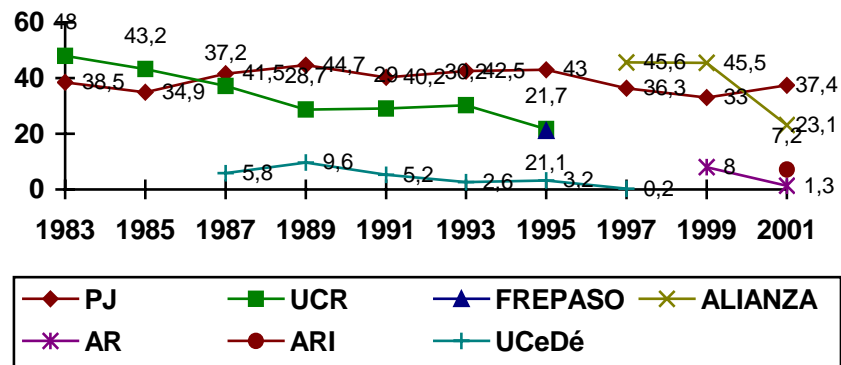
Abbildung 2: Präsidentschaftswahlen in Argentinien 1983-2003



Quelle: Ministerio del Interior (2005).

Erläuterung: 2003 traten drei peronistische Präsidentschaftskandidaten an, deren Ergebnis hier zusammengezählt wurde.

**Abbildung 3: Teilwahlen zum Abgeordnetenhaus in Argentinien
1983-2001**



Quelle: Ministerio del Interior (2005).

Erläuterung: Für die Teilwahlen 2003 und 2005 liegen keine auf nationaler Ebene berechneten Prozentangaben vor.

Literaturverzeichnis

- Aguilar, César (1984): *Elecciones y Partidos*. Montevideo.
- Arocena, Rodrigo (2003): *Uruguay: Zwischen Niedergang und neuen Wegen*. Ibero-Analysen, Heft 13, Ibero-Amerikanisches Institut, Berlin.
- Birle, Peter (1989): *Parteien, Parteiensystem und Demokratie in Argentinien. Die neuere Entwicklung der Unión Cívica Radical und ihre Stellung innerhalb des argentinischen Parteiensystems*. Dokumente und Materialien Nr. 11. Mainz: Institut für Politikwissenschaft.
- (1995): *Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie*. Frankfurt/Main: Vervuert.
- (2002a): "Erfolgreiches Wahlbündnis – gescheiterte Regierungskoalition. Entstehung und Zerfall der Alianza-Regierung in Argentinien". In: *Lateinamerika Analysen* Nr. 3, S. 93-124.
- (2002b): "Parteien und Parteiensystem in der Ära Menem – Krisensymptome und Anpassungsprozesse". In: Birle/Carreras, S. 213-242.
- Birle, Peter/Carreras, Sandra (Hrsg.) (2002): *Argentinien nach zehn Jahren Menem. Wandel und Kontinuität*. Frankfurt/Main: Vervuert.
- Bodemer, Klaus (1993): "Zwischen Systemblockade und zaghafte Reformansätzen – Uruguay zur Halbzeit der Regierung Lacalle". In: Bodemer, Klaus/Licio, Marta/Nolte, Detlef (Hrsg.): *Uruguay zwischen Tradition und Wandel*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, S. 25-60.
- (1995): "Überwindung der Systemblockade in der 'Drei-Drittel-Gesellschaft'? Die Präsidentschafts- und Parlamentswahlen in Uruguay 1994". In: *Lateinamerika. Analysen – Daten – Dokumentation* 12, 28, S. 147-164.
- Bodemer, Klaus/Carreras, Sandra (1997): "Die politischen Parteien im demokratischen Transitions- und Konsolidierungsprozess in Südamerika: Argentinien, Chile und Uruguay im Vergleich". In: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.): *Systemwechsel Bd. 3. Parteien im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich, S. 23-56.
- Bodemer, Klaus/Licio, Marta/Nolte, Detlef (Hrsg.) (1993): *Uruguay zwischen Tradition und Wandel*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Bodemer, Klaus/Pagni, Andrea/Waldmann, Peter (Hrsg.) (2002): *Argentinien heute. Politik – Wirtschaft – Kultur*. Frankfurt/Main: Vervuert.
- Carreras, Sandra (1996): "Die Entwicklung der Parteien seit Beginn der Demokratisierung. Eine Bilanz". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien: Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt/Main: Vervuert, S. 241-259.
- (1997): "Das argentinische politische System – eine konsolidierte Demokratie?". In: Sevilla, Rafael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): *Argentinien: Land der Peripherie?* Unkel a.R./Bad Honnef: Horlemann, S. 157-169.
- (1999): *Die Rolle der Opposition im Demokratisierungsprozess Argentiniens. Der Peronismus 1983-1989*. Frankfurt/Main: Vervuert.
- Cason, Jeffrey (2002): "Electoral Reform, Institutional Change, and Party Adaptation in Uruguay". In: *Latin American Politics and Society*, 44, 3, S. 89-109.

- Catterberg, Edgardo (1989): *Los argentinos frente a la política. Cultura política y opinión pública en la transición argentina a la democracia*. Buenos Aires: Planeta.
- Corte Electoral (2005): "Elecciones Nacionales". In: <<http://www.corteelectoral.gub.uy/nacionales20041031/>> (22.07. 2005).
- Fontana, Andrés (1984): *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia en la Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Gambina, Julio C. (2000): "Argentina. Elecciones presidenciales del 24 de octubre de 1999". In: Sánchez León, Abelardo (Hrsg.): *Elecciones y cambios políticos en América Latina*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, S. 13-58.
- Georgetown University (2005): "Bases de Datos Políticos de las Americas. Argentina: 2001 Elecciones Legislativas". In: <<http://www.georgetown.edu/pdba/Elecdata/Arg/arg.html>> (15.10. 2005).
- González, Luis Eduardo (1984): *Uruguay: una apertura inesperada. Un análisis socio-político del plebiscito de 1980*. Cuadernos de CIESU N° 47. Montevideo.
- (1985): *Transición y partidos en Chile y Uruguay*. Montevideo.
- (1991): *Political Structures and Democracy in Uruguay*. Notre Dame, Ind.
- (1995): "Continuity and Change in the Uruguayan Party System". In: Mainwaring, Scott/Scully, Timothy R. (Hrsg.): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, S. 138-163.
- Gunther, Richard/Diamond, Larry (2001): "Types and Functions of Parties". In: Diamond, Larry/Gunther, Richard (Hrsg.): *Political Parties and Democracy*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, S. 3-39.
- Hagopian, Frances/Mainwaring, Scott (Hrsg.) (2005): *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber Stephens, Evelyne (1989): "Capitalist Development and Democracy in South America". In: *Politics & Society* 17, 3, S. 281-352.
- Jackisch, Carlota (1996): "Die Verfassungsreform von 1994 und die Wahlen vom 14. Mai 1995". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien: Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt/Main: Vervuert, S. 125-132.
- Latinobarómetro* (2004): "Informe – Resumen. Latinobarómetro 2004. Una década de mediciones". In: <<http://www.latinobarometro.org>> (09.04. 2005).
- Levitsky, Steven (1998): "Crisis, Party Adaption and Regime Stability in Argentina: The Case of Peronism, 1989-1995". In: *Party Politics* 4, 4, S. 445-470.
- (2003): *Transforming Labor-Based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2005): "Argentina: Democratic Survival amidst Economic Failure". In: Hagopian, Frances/Mainwaring, Scott (Hrsg.): *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 63-89.

- Lindenberg, Klaus (1973): "Politische Parteien in Lateinamerika". In: Grabendorff, Wolf (Hrsg.): *Lateinamerika. Kontinent in der Krise*. Hamburg: Hoffmann und Campe, S. 131-178.
- Linz, Juan J./Stepan, Alfred (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Llanos, Mariana/Nolte, Detlef (2003): "Menem wirft das Handtuch. Ein politischer Neuanfang in Argentinien unter Néstor Kirchner?". In: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 10, S. 89-102.
- Mainwaring, Scott/Hagopian, Frances (2005): "The Third Wave of Democratization in Latin America". In: Hagopian, Frances/Mainwaring, Scott (Hrsg.): *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1-13.
- Mainwaring, Scott/Scully, Timothy R. (Hrsg.) (1995): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Marius, Jorge Leonel (2004): *Elecciones uruguayas 1980-2003*. Montevideo.
- McGuire, James W. (1995): "Political Parties and Democracy in Argentina". In: Mainwaring, Scott/Scully, Timothy R. (Hrsg.): *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, S. 200-246.
- Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhard (Hrsg.) (1997): *Systemwechsel Bd. 3. Parteien im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich.
- Mieres, Pablo (1985): *El comportamiento electoral de los Uruguayos*. CLAEH: Serie Investigaciones N° 39. Montevideo.
- (1988): *¿Cómo votan los uruguayos? Análisis e interpretación de las elecciones de 1984*. CLAEH: Argumentos N° 12. Montevideo.
- Ministerio del Interior (2005): "Estadística Electoral". In: <http://www.mininterior.gov.ar/elecciones/estadistica/e_ant.asp> (14.10. 2005).
- Moreira, Constanza (2004): *Final de juego. Del bipartidismo tradicional al triunfo de la izquierda en Uruguay*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Morgenstern, Scott (2001): "Organized Factions and Disorganized Parties. Electoral Incentives in Uruguay". In: *Party Politics* 7, 2, S. 235-256.
- Muno, Wolfgang (2002): "Von der Blockade zur Reformpolitik. Vetospieler und Reformkoalitionen in Uruguay". In: *Lateinamerika-Analysen* 3, S. 29-62.
- (2005): *Reformpolitik in jungen Demokratien. Vetospieler, Politikblockaden und Reformen in Argentinien, Uruguay und Thailand*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mustapic, Ana M. (2002): "Das argentinische Parteiensystem von 1983 bis 2001". In: Bodemer, Klaus/Pagni, Andrea/Waldmann, Peter (Hrsg.): *Argentinien heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt/Main: Vervuert, S. 319-336.
- Nolte, Detlef (1996): "Ein neuer Perón? Eine Bilanz der ersten Präsidentschaft von Carlos Menem (1989-1995)". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien: Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt/Main: Vervuert, S. 98-124.

- (1999): "Was kommt nach Menem? Die argentinischen Präsidentschaftswahlen vom 24. Oktober 1999". In: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 20, S. 173-182.
- (2000): "Lateinamerikas Parteien zwischen Volatilität und Beharrung". In: Bodemer, Klaus et al. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 2000*. Frankfurt/Main: Vervuert, S. 9-29.
- O'Donnell, Guillermo (1973): *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California.
- (1994): "Delegative Democracy". In: *Journal of Democracy* 5, 1, S. 55-69.
- Rial, Juan/Klaczko, Jaime (1989): *Tendencias del electorado. Resultado de las elecciones 1925-1989*. Cuadernos de Orientación Electoral Nr. 4. Montevideo: Peitho.
- Sábato, Jorge/Schvarzer, Jorge (1985): "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia". In: Rouquié, Alain/Schvarzer, Jorge (Hrsg.): *¿Cómo renacen las democracias?* Buenos Aires, S. 175-212.
- Schonebohm, Dieter (1999): "Uruguay hat entschieden: keine Experimente!". In: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 23, S. 201-208.
- (2004): "Wende in Uruguay: historischer Wahlsieg der Linken". In: *Brennpunkt Lateinamerika* Nr. 21, S. 225-235.
- Thibaut, Bernhard (1996): *Präsidentalismus und Demokratie in Lateinamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay im historischen Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich.
- (1997): "Parteiensystem und Regierbarkeit im argentinischen Präsidentalismus". In: Sevilla, Rafael/Zimmerling, Ruth (Hrsg.): *Argentinien: Land der Peripherie?* Unkel a.R.n/Bad Honnef: Horlemann, S. 137-156.
- Venturini, Angel R. (1989): *Estadísticas electorales 1917-1989 y temas electorales*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Wagner, Christoph (1991): *Politik in Uruguay 1984-1990. Probleme der demokratischen Konsolidierung*. Münster/Hamburg: Lit.
- (1993): "Die uruguayische Demokratie und ihre institutionellen Rahmenbedingungen: zu den politischen Auswirkungen des Wahlsystems". In: Bodemer/Licio, S. 125-153.
- (1997): *Uruguay: Unternehmer zwischen Diktatur und Demokratie. Eine Studie zu Politik, Wirtschaft und der politischen Rolle der Unternehmerverbände*. Frankfurt/Main: Vervuert.
- (1998): "Militär und Politik im Süden Lateinamerikas". In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B39, S. 19-28.
- (2004a): "Argentinien". In: *Munzinger Archiv /Internationales Handbuch-Länder Aktuell*, 50/04.
- (2004b): "Uruguay". In: *Munzinger Archiv /Internationales Handbuch-Länder Aktuell*, 26/04.
- (i.E.): "Das politische System Uruguays". In: Stüwe, Klaus/Rinke, Stefan (Hrsg.): *Die politischen Systeme in den beiden Amerikas*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Sabine Kurtenbach

Strukturwandel statt Zivilisierung – Gewaltentwicklung in Lateinamerika

Ursachen, Folgen und Einhegungsmöglichkeiten von Gewalt waren in der letzten Dekade ein wichtiges Thema der lateinamerikanischen Politik, obwohl Lateinamerika längst nicht mehr als internationale Krisenregion gilt. Der scheidende Präsident der Interamerikanischen Entwicklungsbank, Enrique Iglesias, rief im September 2005 anlässlich eines regionalen Seminars zur Öffentlichen Sicherheit dazu auf, eine "Kultur des Friedens und des zivilen Zusammenlebens" zu fördern.¹ Denn trotz der Beendigung zahlreicher interner Kriege und der Rückkehr der Militärs in die Kasernen gilt Lateinamerika im internationalen Vergleich als gewalttätige Region – die Mordraten lagen Ende der neunziger Jahre nur in Afrika höher.²

Auch in einer zeitlich längeren Perspektive weist die Gewaltentwicklung in Lateinamerika Widersprüche und Paradoxien auf. Zahlreiche Thesen der Debatten über die Ursachen von Gewalt und Frieden brechen sich an der empirischen Realität. So waren die zwischenstaatlichen Beziehungen seit der Unabhängigkeit weitgehend friedlich, obwohl Lateinamerika über weite Strecken nicht – wie im Theorem vom "demokratischen Frieden" postuliert – über demokratische Regierungen oder zwischenstaatliche Verflechtungs- und Integrationsmechanismen verfügte, die der Gewaltanwendung entgegenwirken sollen. Lothar Brock (1998) hat deshalb für Lateinamerika von einem "undemokratischen Frieden" in den internationalen Beziehungen gesprochen. Und obwohl Lateinamerika in den letzten zwei Dekaden

1 Pressemitteilung der BID (Banco Interamericano de Desarrollo, Interamerikanische Entwicklungsbank) vom 13.9. 2005 <www.iadb.org/NEWS> (Zugriff 15.10. 2005).

2 Daten der WHO (2002) geben für Lateinamerika 16,3, für Afrika 22,2 und für den weltweiten Durchschnitt 8,8 Morde pro 100.000 Einwohner an. Allerdings weisen Buvinic/Alda/Lamas (2005: 2) darauf hin, dass Lateinamerika unter den weltweiten Durchschnitt fällt, wenn auch kriegsbedingte Tote und Selbstmorde mitgezählt werden.

Fortschritte bei der Demokratisierung gemacht hat, hat die innergesellschaftliche Gewalt zugenommen. Insofern könnte man auch von einer "unfriedlichen Demokratie" sprechen.

Gewalt in ihren verschiedenen Spielarten ist in Lateinamerika kein neues Phänomen, allerdings gab es nur in Ausnahmefällen große Gewaltexzesse. Der Krieg der Trippelallianz gegen Paraguay 1864-1870, der eine Million Opfer gefordert haben soll und auch die mexikanische Revolution und die kolumbianische "Violencia" mit jeweils etwa 250.000 Toten gehören zu den historischen Ausnahmen. Dennoch scheint Gewalt in Lateinamerika ein historisch kontinuierliches Element zu sein. Hans-Jürgen Puhle konstatierte bereits vor fast 25 Jahren (1982: 18) eine "gleitende(n) Skala vom ländlichen *machetismo* über den verfehlten oder erfolgreichen *Putsch*, *cuartelazo*, *golpe*, etc. bis hin zur selteneren, erfolgreichen Revolution" (Hervorhebung im Original). Daran scheint sich trotz des rapiden sozialen, politischen und wirtschaftlichen Wandels der vergangenen Jahrzehnte wenig verändert zu haben. Es stellt sich mithin die Frage, ob die Gewalt in Lateinamerika ein "Relikt" ist und zu den Verhaltensmustern gehört, die sich – wie die Geschlechterbeziehungen und Glaubensmuster beispielsweise – wesentlich langsamer verändern als wirtschaftliche Wettbewerbschancen oder die Spielregeln des politischen Systems. Oder aber, ist das hohe Gewaltniveau in Lateinamerika ein Zeichen dafür, dass Modernisierung und sozialer Wandel nur in bestimmten Ausnahmefällen wie in Westeuropa mit einer Zivilisierung der Konfliktbearbeitung einhergehen.³ Die Beantwortung dieser Frage hängt maßgeblich damit zusammen, welche Gewaltphänomene in den Blick genommen werden. Reduziert man die Analyse auf das, was gemeinhin als Krieg⁴ definiert wird, so würden die Thesen von Zivilisationstheoretikern wie Norbert Elias (1976) durchaus bestätigt. Allerdings würde man damit den überwiegenden Teil der Gewalt, die den Alltag in der Region heute bestimmt, ausblenden. Deshalb ist es angemessen,

3 Zur Diskussion um die Ambivalenz der Moderne bezüglich der Gewaltentwicklung vgl. unter anderem Imbusch (2005) und Mann (2005).

4 Das gilt unabhängig davon, ob man Krieg wie die Arbeitsgemeinschaft Kriegsforschung AKUF als bewaffneten Massenkrieg mit einem Mindestmaß an zentral geleiteter Organisation und Kontinuität zwischen zwei oder mehr Akteuren und der Beteiligung staatlicher oder parastaatlicher Sicherheitskräfte definiert, oder wie andere ein Mindestmaß an 1.000 Toten im Jahr zugrunde legt (zur Frage der Definition von Krieg vgl. Gantzel/Schwinghammer 1995: 31ff.).

den Gewaltbegriff weiter zu fassen, ohne ihn allerdings auf sämtliche Formen bis hin zur strukturellen Gewalt auszudehnen.

Gewalt ist auch in Lateinamerika weder statisch noch gleichmäßig über den gesamten Kontinent verteilt. Zum einen lassen sich Veränderungen bei den Akteuren und Zielsetzungen der Gewalt beobachten, zum anderen gibt es einzelne Länder, die entweder bereits historisch eine Ausnahmeerscheinung waren – wie Uruguay – oder aber im Lauf der Geschichte einen grundlegenden Wandel im Gewaltverhalten verzeichnen – beispielsweise Costa Rica nach 1948. Insofern lohnt es sich, eine differenziertere Bestandsaufnahme der Gewaltentwicklung vorzunehmen. Gewalterfahrungen wirken in hohem Maße prägend auf die betroffenen Gesellschaften und graben sich – weit über die Frage des Umgangs mit konkreten Gewalterfahrungen im Kontext von Wahrheitskommissionen oder Vergangenheitspolitik – in das kollektive Gedächtnis ein. Im Kontext der Debatte um Elias Zivilisationstheorie verweist Martin Dinges (1998: 188) zu Recht darauf, dass es notwendig ist, die „Formveränderungen und (den) Wandel der Akzeptanz der Gewalt“ verstärkt in die Forschung einzubeziehen, weil sie „Ausdruck des steten Ringens einer Gesellschaft um ihr Verständnis von Gewalt“ seien.

In Lateinamerika haben sich viele internationale Entwicklungen zeitlich früher als in anderen Weltregionen ereignet. Dies gilt historisch für die Kolonisierung und Dekolonisierung und seit den achtziger Jahren für Demokratisierung und Marktöffnung, die global erst nach dem Ende des Kalten Krieges, in Lateinamerika aber bereits seit den achtziger Jahren auf der Agenda standen.⁵ Demokratisierung und Entwicklung gelten historisch als zentrale Grundlagen für die Einhegung der Gewalt, weshalb gefragt werden muss, warum diese Prozesse in Lateinamerika – zumindest bisher – nur zu einer Verlagerung der Gewalt aus dem politischen in den sozialen Raum geführt haben. Der vorliegende Artikel nähert sich diesen Fragen aus einer historisch und regional breiten Perspektive, weil sich so neue Erkenntnisse über Wandel und Kontinuität, aber auch über die Funktion von Gewalt gewinnen lassen.

5 Zu den Elementen dieses in den internationalen Beziehungen dominierenden „Liberalen Paradigmas“ vgl. Paris (2004).

1. Gewalt in Lateinamerika – die Entwicklungslinien

Auch wenn es auf den ersten Blick nicht offensichtlich ist, spiegelt die Gewaltentwicklung in Lateinamerika internationale Entwicklungen des Kriegsgeschehens wider. So verlagerte sich die kollektive Gewaltanwendung vom 19. ins 21. Jahrhundert kontinuierlich von der zwischenstaatlichen auf die innerstaatliche Ebene, während in den letzten Jahren die "entstaatlichte" Gewalt dominiert.⁶ Dieser Entwicklung entspricht ein Wandel der Gewaltakteure und ihrer Ziele: Bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zeichnete sich das Gewaltvorkommen in Lateinamerika durch seinen personalen Charakter aus. Neben der alltäglichen Gewalt handelte es sich überwiegend um spontane oder sporadische Aufstände einzelner oder kleiner Gruppen, die sich insbesondere gegen Veränderung des Status quo richteten. Auch die Unabhängigkeitskriege von Spanien standen zunächst im Widerstand gegen die Veränderungen auf dem spanischen Festland und erst in der zweiten Phase unter dem Vorzeichen der eigenen Loslösung von der Kolonialmacht. Der Erfolg der Aufständischen war denn auch in erster Linie Ausdruck des Niedergangs Spaniens als Großmacht, der im Verlust der Kolonien seinen Höhepunkt fand.

In den Gewaltkonflikten der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ging es in erster Linie um die Aneignung der Kontrolle über die natürlichen Ressourcen, sei es innerhalb eines Landes, wo regionale oder lokale Eliten oder Caudillos einander bekämpften, sei es zwischen den Staaten. Im Kontext dieser Auseinandersetzungen entstanden dann auch reguläre Streitkräfte, die fortan ein zentraler Gewaltakteur im Inneren der lateinamerikanischen Gesellschaften wurden. Am Beginn des 20. Jahrhunderts hatte sich das System der oligarchischen Herrschaft soweit konsolidiert, dass Gewaltanwendung zur Ausnahme wurde. Im 20. Jahrhundert gab es nur vereinzelt und nur sehr kurze kriegerische Auseinandersetzungen zwischen lateinamerikanischen Staaten. Die Erklärungsansätze hierfür variieren zwar in der Schwerpunktsetzung, stellen aber alle mehr oder minder dieselben Faktoren

⁶ Allerdings ist dieser Befund insofern einzuschränken, als er auch die Veränderung von Themen in der Beschäftigung mit Gewalt zeigt. Die Datenlage zum 19. Jahrhundert ist außerdem weniger umfangreich als die zur aktuellen Gewalt, siehe u.a. Pietschmann (1980), Morse (1982), Riekenberg (1998).

in den Vordergrund:⁷ Neben der relativen Homogenität des Subkontinents aufgrund der gemeinsamen iberischen Kolonialgeschichte und der pazifizierenden Wirkung der regionalen und subregionalen Integrationsprozesse, gilt die Dominanz der USA – die *Pax Americana* – als wesentlicher Faktor der Gewalteinhegung in den zwischenstaatlichen Beziehungen. Dort, wo Konflikte gewaltsam eskalierten oder zu eskalieren drohten, spiegeln sich im 20. Jahrhundert die auch in anderen Weltregionen typischen Problemlagen:

- Auseinandersetzungen um die Kontrolle natürlicher Ressourcen: zuletzt 1995 zwischen Peru und Ekuador.
- So genannte *intermestic issues* wie Migration, Umweltprobleme etc.: beispielsweise beim “Fußballkrieg” zwischen El Salvador und Honduras 1969.
- Vor allem aber die Regionalisierung und Internationalisierung interner Konflikte: am häufigsten in Zentralamerika und die massive Interventionspolitik der USA.

Dem eher geringen zwischenstaatlichen Konfliktpotential steht ein ausgefeiltes System der zwischenstaatlichen Konfliktregulierung und Verregelung im Kontext der Organisation Amerikanischer Staaten gegenüber, das in der Praxis aber meist durch informelle Mechanismen ersetzt wurde (Kurtenbach 2003).

Das Gewaltgeschehen im 20. Jahrhundert war in Lateinamerika schon früher als in anderen Regionen von innerstaatlichen Konflikten geprägt, inhaltlich ging es dabei vor allem um die Veränderung oder Aufrechterhaltung des gesellschaftlichen Status quo.⁸ Die Unterschiede innerhalb des Subkontinents lassen sich entlang der Veränderungen der Gewaltakteure, ihren Strategien, ihrer gesellschaftlichen Verankerung und den Veränderungen des internationalen Kontextes strukturieren. Der Kalte Krieg stellt hierbei einen Einschnitt dar, der vor allem die Dynamik der Gewalt wesentlich bestimmte.

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eskalierten nur wenige Auseinandersetzungen gewaltsam. Die Träger der Modernisierung

7 Vgl. hierzu Brock (1998), Mares (2001), Holsti (1996), Kurtenbach/Bodemer/Nolte (2000).

8 Obwohl es eine ungeheure Menge an Einzelfall- oder Regionalstudien gibt, existieren nur wenige explizit vergleichende Studien wie die von Wickham-Crowley (1992).

kamen vor allem aus den Sektoren der Gesellschaft, die mit dem Weltmarkt verbunden waren wie den Gewerkschaften des Exportsektors, aber auch aus den neuen städtischen Mittelschichten. Erfolgreich waren diese Gruppen allerdings nur, wenn es ihnen gelang, auf dem Land eine Basis aufzubauen. Fast alle Kriege dieser Phase wurden militärisch beendet.

Erfolgreich war der Aufstand in Mexiko während der Revolution (1910-1920), aber auch in Costa Rica (1948) und Bolivien (1946-1952). In allen drei Ländern kämpften relativ breite Bündnisse unterschiedlicher Gesellschaftsgruppen für eine Verbreiterung der sozialen Basis des bestehenden Herrschaftssystems. Nach zum Teil langen und heftigen Kämpfen etablierten sich Regime, die grundlegende Struktur-reformen von Staat und Gesellschaft durchsetzten und zumindest für einige Jahrzehnte relativ stabil waren.⁹ In anderen Ländern – etwa in Paraguay – wurde diese Auseinandersetzung zugunsten der Status quo orientierten Kräfte entschieden. Anders verlief die Entwicklung in Guatemala, wo sich die reformorientierten Gruppen ohne bewaffneten Kampf durchsetzten, kurz darauf allerdings mit massiver Unterstützung der USA gestürzt wurden. Auch die kolumbianische “Violencia” ordnet sich in das skizzierte Konfliktmuster ein. Die zentralen Konfliktlinien bestanden auch dort zwischen Reform oder Status quo, allerdings erfolgte die Massenmobilisierung nicht entlang dieser sozialen oder ökonomischen Konfliktlinien, sondern entlang der Zugehörigkeit zu den klientelistisch organisierten politischen Parteien. Vor dem Hintergrund der kolumbianischen Kriegsgeschichte gelang der Oligarchie die gewaltsame Festigung ihrer klientelistischen Verankerung mit dem Mittel des Krieges (Kurtenbach 1991).

Mit dem US-gesponserten Sturz der guatemalteken Reformregierung 1954 und verstärkt nach der kubanischen Revolution 1959 prägte der Kalte Krieg die Dynamik des Gewaltgeschehens, während die Ursachen weitgehend gleich blieben: Die zentralen Konfliktlinien bestanden in den mangelnden politischen und wirtschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten breiter Bevölkerungsschichten, die von unterschiedlich verankerten Akteuren zu Forderungen nach Veränderung

9 Die Tatsache, dass im Falle Boliviens diese Stabilität mit permanenten Putschen und Regierungswechseln einherging, widerspricht dem m.E. nicht, weil die grundlegende Systemstabilität erst mit der Mobilisierung des ethnischen und regionalen Gegensatzes in den letzten Jahren gefährdet wird.

kanalisiert wurden, was die herrschenden Gruppen mit Repression beantworteten. Der Ost-West-Konflikt und insbesondere die Entwicklung in Kuba dienten spätestens nach der erfolglosen Invasion in der Schweinebucht allen Konfliktakteuren als zentraler Referenzpunkt. Die USA griffen direkt und indirekt in zahlreichen Ländern zugunsten des Status quo ein, während die Oppositionellen sich Unterstützung in Kuba holten. Die meisten Imitatoren der kubanischen Revolution scheiterten allerdings kläglich, weil sie vergeblich versuchten, die ihnen fehlende Massenbasis mit Hilfe der von Che Guevara entwickelten – aber extrem voluntaristischen – Fokus-Theorie zu kompensieren. Gleichzeitig war ihr eigenes Verhalten ähnlich autoritär, dogmatisch und paternalistisch wie das der Regierungen, die sie bekämpften. Mit teilweise messianischem Bewusstsein sahen sie sich ganz allein befähigt, die Wünsche und Bedürfnisse der Bevölkerung zu artikulieren und durchzusetzen (Mansilla 1990). Eine Wahrnehmung, die die Bevölkerungsmehrheit offensichtlich nicht teilte.¹⁰

Die Bedeutung einer Massenbasis und/oder breiter Koalitionen wird nicht nur an dem einzig erfolgreichen Beispiel – dem nicaraguanischen FSLN (Frente Sandinista de Liberación Nacional) – deutlich, sondern auch in Kolumbien sichtbar. Trotz massiver Unterstützung der USA im *Counter-Insurgency*-Bereich konnte die kolumbianische Regierung die Guerilla militärisch nicht besiegen. Die FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*) war in einigen ländlichen Regionen so stark verwurzelt, dass sie lediglich zur Änderung der Strategie – weg vom Konzept der befreiten Gebiete zum Einsatz mobiler Kommandos – gezwungen wurde. Die beiden kleineren, eher an den kubanischen bzw. chinesischen Vorbildern orientierten Guerillagruppen (*Ejército de Liberación Nacional*, ELN und *Ejército Popular de Liberación*, EPL) wurden dagegen in den sechziger Jahren weitgehend zerschlagen und erholten sich erst in den siebziger und achtziger Jahren wieder. Auch in anderen Ländern erstarkte die bewaffnete Opposition im Kontext von sozialen Veränderungen und staatlicher Repression. Im Gegensatz zu den sechziger Jahren errichtete sie in Nicaragua, El Salvador und – zumindest teilweise – auch in Guatemala breite Oppositionsbündnisse. Dies wurde durch den ökonomisch be-

10 Zur Zusammensetzung und Struktur der Guerillagruppen siehe Wickham-Crowley (1992).

dingten Wandel im Agrarsektor erleichtert, der die Lebensbedingungen der Landbevölkerung veränderte und zum Zusammenbruch alter Klientelbeziehungen führte.

In den Gesellschaften des Cono Sur fand die kubanische Revolution ihren Widerhall in der Stadtguerilla. Am stärksten waren diese Gruppen in Argentinien; auch in Uruguay, Brasilien und selbst in Chile gab es Ansätze für den bewaffneten Kampf. Gerade das Beispiel Chiles zeigt aber auch, wie reale politische Veränderungen die Entstehung bewaffneter Gewalt verhindern können. Nach 1964 fand in Chile ein umfassender Reformprozess statt, der zur politischen und wirtschaftlichen Integration breiter Bevölkerungsschichten führte. Vor diesem Hintergrund scheiterte der Versuch, die Revolution mit der Waffe in der Hand durchzusetzen.¹¹

Das Ende der Blockkonfrontation wirkte sich nach 1989 zwar auf das Konfliktgeschehen und die Gewalt in Lateinamerika aus, allerdings wiederum in erster Linie auf die Dynamik der Konflikte. Wesentlich bedeutsamer für die Veränderung des Konfliktgeschehens dürfte dagegen die Demokratisierung des Subkontinents gewirkt haben, weil die Repression der Militärregime und die fehlenden zivilen Partizipationsmöglichkeiten eine zentrale Legitimationsbasis des bewaffneten Kampfes waren. Darüber hinaus waren – vor allem in Zentralamerika – die Kosten der Kriege und auch der internationale Druck zu deren Beendigung so groß, dass sie eine Fortsetzung nahezu unmöglich machten. Die Eskalation der Gewalt in Kolumbien ist letztlich vor allem ein Beweis für die hohe Autonomie der kolumbianischen Gewaltakteure, auch wenn diese durchaus internationale und regionale Bündnisse eingegangen sind. Auch die bewaffneten Oppositionsgruppen in Peru, die ihren Kampf erst nach der Ablösung der Militärdiktatur aufnahmen, und die mexikanische Zapatistenbewegung agierten mit einem hohen Maß an Autonomie und Unabhängigkeit von internationalen Konjunkturen.¹²

Auch wenn die in engerem Sinn politische Gewalt seit den neunziger Jahren in Lateinamerika abgenommen hat, so ist die Region nicht friedlicher geworden. Während die Guerillakriege nicht aus-

11 Zu den Biographien und Vorstellungen der bewaffneten Opposition jener Zeit vgl. auch Weber (1989).

12 In beiden Fällen dominieren sehr spezifische Diskurse zur Begründung der Gewalt vgl. beispielsweise zu Peru Degregori (1997).

schließlich, aber überwiegend auf dem Land ausgetragen wurden, sind heute die lateinamerikanischen Städte in erster Linie vom Strukturwandel der Gewalt betroffen. Ein Großteil der Gewalt findet im Umfeld der organisierten und nicht organisierten Kriminalität statt, wobei die Grenzen fließend sind. Kriminalität – d.h. die vorsätzliche Überschreitung von strafrechtlichen Regeln einer Gesellschaft – ist in Lateinamerika nicht weiter verbreitet als in anderen Weltregionen, sie ist dort aber in höherem Maß gewalttätig und mit dem Einsatz von Schusswaffen verbunden (Fajnzylber/Lederman/Loayza 1998).

Die organisierte Kriminalität auf dem Kontinent nahm ihren Ausgang und verdankt ihren Aufschwung dem Drogenhandel, in dessen Umfeld zunächst in Kolumbien, später aber auch in Mexiko und Brasilien mafiöse Organisationen mit globaler Reichweite entstanden sind (Serrano/Toro 2002). Waffenhandel und Geldwäsche sind wesentliche Bestandteile dieses Geschäfts, ebenso wie Entführungen, Menschenhandel und Schmuggel (z.B. Autos). Auch die nicht organisierte Kriminalität weist einen gewissen Grad an Organisation auf bzw. ist in weiten Teilen direkt und indirekt an die organisierte Kriminalität angebunden. Zentraler Akteur sind hierbei die zahlreichen "Jugendbanden".¹³ Diese Gruppen sind ein überwiegend urbanes Phänomen, sie bestehen aus männlichen und weiblichen Jugendlichen im Alter zwischen 12 und 20 Jahren. Ihr Aktionsradius beschränkt sich meist auf das eigene Stadtviertel, allerdings gibt es auch transnationale Verbindungen, weshalb sie auch im Kontext neuer transnationaler Sicherheitsprobleme diskutiert werden (Manwaring 2005).¹⁴ Die Zielsetzung der *maras*, *pandillas*, *bandas* etc. richtet sich in erster Linie auf das eigene Überleben und ist im Rahmen der Gruppe meist auf die soziale, ökonomische und politische Kontrolle des eigenen Stadtviertels gerichtet, was durch die Androhung oder den direkten Einsatz von Ge-

13 Eine Kritik dieser Stereotypisierung findet sich bei Liebel (2002), der zu Recht darauf hinweist, dass die Gruppen organisierter Jugendlicher eine große Vielfalt aufweist und nicht alle gewalttätig sind oder im kriminellen Milieu zu verorten sind. Einen Literaturüberblick gibt Rodgers (1999), zu Zentralamerika vgl. Liebel (2002), Peetz (2004); zur Rolle von Kindern und Jugendlichen in bewaffneten Konflikten und organisierter Kriminalität siehe Dowdney (2005).

14 Insofern unterscheiden sie sich strukturell deutlich von den Guerillagruppen der siebziger Jahre, die zumindest in ihrer Entstehungsphase aus jungen Männern Mitte 20 mit relativ guter Schulbildung bestanden (vgl. Wickham-Crowley 1992: 19ff.).

walt geschieht (Erpressung von Schutzgeldern, etc.). Ähnliche Phänomene gab und gibt es auch in anderen Ländern und Weltregionen. In Afrika sind diese Gruppen vielfach die zentralen Akteure der “neuen” Kriege und der *Warlord*-Strukturen (Nissen/Radtke 2002; Riekenberg 1999), während ihre Gewalt in Lateinamerika als weitgehend unpolitisch gilt.

Gewalt wirkt in verschiedenen Formen auf die Gesellschaften ein, in der sie stattfindet. Neben den direkten Kosten an Leben und materiellen Schäden sind Gewalterfahrungen vielfach für das Selbstverständnis und für die Legitimation und Akzeptanz von Gewalt in einer Gesellschaft konstitutiv. Deshalb lohnt es sich danach zu fragen, wie sich die hier nur überblicksartig skizzierte Gewaltentwicklung auswirkt.

2. Das “Erbe” der Gewalt

Gewalt wird heute aufgrund der mit ihr verbundenen negativen Folgen und den hohen Kosten überwiegend als destruktiv wahrgenommen. Dennoch hat sie im historischen Prozess zahlreicher Gesellschaften eine zentrale Rolle gespielt und vielfältige Funktionen erfüllt. So hat die zwischenstaatliche Gewalt im europäischen Kontext einen wesentlichen Beitrag zur Entstehung der Nationalstaaten geleistet.¹⁵ Die Externalisierung der Gewalt ermöglicht die Abgrenzung und damit die Entstehung einer nationalen Identität, im Falle des militärischen Siegs erweitert sie vielfach die materielle Basis des Staates und dessen Zugriff auf wirtschaftliche Ressourcen.¹⁶ Sowohl die USA als auch Chile sind außereuropäische Beispiele für diesen Prozess, in dessen Zuge die gewaltsame Ausdehnung des Staatsterritoriums einen Beitrag zur Entstehung des Nationalbewusstseins leistet. Entscheidend ist aber auch, ob gewonnen oder verloren wird, was das Beispiel des “Salpeterkriegs” (1879-1883) zeigt. Während er in Chile das nationale Selbstbewusstsein stärkte und als materielle Basis für einen starken Zentralstaat diente, ist die Niederlage in Bolivien und Peru bis heute ein Trauma, das zwar nationalistischer Rhetorik Auftrieb verleiht, aber

15 Diese Prozesse stehen bei Charles Tilly (1985) oder Norbert Elias (1976) im Mittelpunkt der Analyse.

16 Im Falle der Niederlage überwiegen unter dem Fokus der Staatsbildung sicher die negativen Folgen.

keinen Beitrag zur internen Kohäsion leistet. Die Kontrolle über natürliche Ressourcen kann einen Staat politisch stärken, wenn sie für eine aktive Integrationspolitik genutzt wird. Ob dies realisiert wird und unter welchen politischen Vorzeichen dies geschieht (zur Verteilung oder zur Absicherung von Partikularinteressen), hängt von anderen Faktoren ab – beispielsweise den Interessen der den Staat kontrollierenden Kräfte. Auch bei innerstaatlichen Kriegen oder Gewaltkonflikten ist der Ausgang eine entscheidende Determinante der Folgen. Interne Kriege tragen nur dann zur Stärkung des Staates bei, wenn es einen eindeutigen Sieger gibt und sie somit im Sinne von Norbert Elias (1976) einen Ausscheidungskampf konkurrierender Herrschaftsansprüche darstellen. In Lateinamerika sind die erfolgreichen Revolutionen in Mexiko, Costa Rica, Cuba und Nicaragua Beispiele dafür.¹⁷ Ist dies nicht der Fall, so bleibt die Fragmentierung und Spaltung, deren Ausdruck der Krieg schon ist, erhalten und wird durch die “normalen” Kriegsfolgen verschärft.

Unabhängig von den Ursachen wirkt sich die Gewalt auf das gesamte Sozialgefüge einer Gesellschaft aus. Vertreibung, Flucht und Migration verändern sowohl die räumliche wie auch die soziale Zusammensetzung der Bevölkerung als auch den Zugang und die Kontrolle über natürliche Ressourcen. Die Zerstörung der Sozialbeziehungen und das Fehlen von zivilen Instrumenten der Konfliktbearbeitung tragen vielfach dazu bei, die Schwelle zur Gewaltanwendung auch im Alltag zu senken, was in der Entstehung von “Gewaltkulturen” oder in der “Veralltäglichung” der Gewalt bis hin zur Anomie sichtbar wird (Waldmann 1995; 1997; 2004).

Die Unterschiede innerhalb Lateinamerikas zeigen sehr deutlich, dass im historischen Verlauf spezifische nationale “Muster” der Konfliktbearbeitung entstehen. In Kolumbien war Gewaltanwendung immer wieder ein mehr oder minder normales Mittel der politischen Auseinandersetzung, wodurch eine “politische Gewaltkultur” entstand (Kurtenbach 1999). Im Gegensatz hierzu stehen die Entwicklungen in Chile, Costa Rica und auch in Mexiko, wo die Zapatisten mit einem Mindestmaß an Gewalt ein Maximum an nationaler und internationa-

17 Dies impliziert nicht zwangsläufig, dass die “Ausscheidung” auf lange Dauer erfolgreich ist. Entscheidend dürfte vielmehr sein, ob es gelingt, das alte System so weit zu demontieren, dass es nicht rekonstruiert werden kann. Dies hängt eng mit der Überlebensdauer der etablierten Regime zusammen.

ler Aufmerksamkeit erreichten. Die Funktionalität der Gewaltanwendung hängt also stark vom historischen Kontext ab. Dies wird in den aktuellen Debatten um Gewalt, Krieg und Frieden lediglich auf der Ebene nationaler "Entwicklungspfade" (Zinecker 2004), aber nicht vergleichend systematisch reflektiert.

Gewalt zerstört aber nicht nur, sondern "ordnet" die betroffenen Gesellschaften auch neu.¹⁸ Sei es, dass dies im Klima des fehlenden Vertrauens und der Angst in Form der Etablierung oder Erneuerung vertikaler Loyalitätsbeziehungen hinter formaldemokratischen Fassaden geschieht,¹⁹ sei es, dass Hilfs- und Solidarnetzwerke im Umfeld von Opfern, Flüchtlingen und in der Diaspora entstehen. Ein Spiegelbild hierfür ist die Aufarbeitung der Vergangenheit (Dokumentation, Strafverfolgung, Entschädigung der Opfer), weil sie eine wichtige Funktion bei der (Re-)Interpretation und damit auch der Legitimation der Gewalt hat. Dabei geht es nicht in erster Linie um eine rückwärts-gewandte Betrachtung, die vielfach mit dem Verweis auf einen notwendigen "Schlussstrich" (*punto final, borrón y cuenta nueva*) hervorgehoben wird. Wesentlich wichtiger ist die präventive und damit zukunftsorientierte Bedeutung der Vergangenheitspolitik: Denn nur wenn eine Gesellschaft deutlich macht, dass die Gewaltanwendung nicht akzeptabel ist, hat dies auch präventive Wirkung. Die Frage, wie eine Gesellschaft mit der eigenen Vergangenheit umgeht, ist insofern auch ein Indikator für die von Dinges (1998: 188) formulierte Frage nach der Akzeptanz von Gewalt im gesellschaftlichen Konfliktaustrag. Dieser Aspekt ist in der umfangreichen Literatur zu den verschiedenen Vergangenheits- oder Versöhnungskommissionen (Fuchs/Nolte 2004) bisher vernachlässigt worden.

Lateinamerikas Umgang mit der Gewalt der siebziger und achtziger Jahre zeigt letztlich sehr deutlich, welche Rolle hierbei die realen Machtverhältnisse spielen. Denn dort, wo die Täter nach wie vor zentrale Macht- oder Vetopositionen in Politik, Wirtschaft oder Gesell-

18 Vgl. hierzu mit zahlreichen Beispielen den Sammelband der AKUF (Arbeitsgemeinschaft Kriegsursachenforschung). Bakonyi/Hensell/Siegelberg (2006).

19 Kolumbien ist ein Land, in dem dieser Prozess über die vergangenen Jahrzehnte modellhaft analysiert werden kann, wo Krieg und Gewalt die Ausbildung horizontaler Solidaritäten verhindert und die Integration großer Bevölkerungsteile in vertikale Sozialbeziehungen immer wieder neu gefördert und modernisiert haben (vgl. Kurtenbach 1999).

schaft einnehmen, ist es kaum möglich, sie zur Verantwortung zu ziehen. Dies behindert den Bruch mit einer gewaltsamen Vergangenheit, der notwendig wäre, um aus dem Teufelskreis von Gewalt, deren Legitimation und neuerlicher Gewalt auszubrechen. Aktuell wird dieses Dilemma am Beispiel Kolumbiens sehr deutlich. Die strafrechtliche Verfolgung der Mitglieder und vor allem auch der Anführer der paramilitärischen Gruppen wird von zahlreichen nationalen und internationalen Menschenrechtsgruppen gefordert. Regierungskreise lehnen diesbezügliche Regelungen, die internationalen Menschenrechtsstandards entsprächen, mit der Begründung ab, das sei politisch nicht durchsetzbar ("in allen Gruppen gibt es Täter und Opfer", "man reißt nur alte Wunden auf", etc.) und würde den Demobilisierungsprozess gefährden. Die kolumbianische Geschichte zeigt aber sehr deutlich, dass die fehlende gesellschaftliche Aufarbeitung der Gewalt diese lediglich perpetuiert.

3. Demokratisierung als Zivilisierung – die Abnahme politischer Gewalt

Lateinamerika erlebt seit 20 Jahren eine historisch einmalige Phase der Demokratisierung. Zu keinem historischen Zeitpunkt gab es südlich des Rio Grande so viele demokratisch verfasste Regierungen. Jenseits der Diskussionen über die Defekte und Schwächen der lateinamerikanischen Demokratien²⁰ ist diese Entwicklung für die Frage nach den Ursachen und den Einhebungsmöglichkeiten der Gewalt relevant. Die Debatte um den "demokratischen Frieden" postuliert die Friedfertigkeit demokratisch verfasster Gesellschaften untereinander,²¹ aber auch innerhalb eines Staates gilt die Demokratie als geeignete Methode der zivilen Konfliktbearbeitung und als wichtiger Mechanismus der Krisenprävention.²² Die Demokratisierung selbst gilt dagegen

20 Vgl. hierzu u.a. die einzelnen Studien aus dem Transformationsindex der Bertelsmann-Stiftung (2004) sowie die umfangreiche Studie des PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004).

21 Zu einer kritischen Diskussion des Ansatzes mit Bezug auf Lateinamerika vgl. den bereits zitierten Artikel von Lothar Brock (1998).

22 Auch dies ist allerdings nicht unwidersprochen und wird besonders in der Genozidforschung sehr kritisch diskutiert. Nicht nur der Holocaust, sondern auch andere Gewaltextzesse des 20. Jahrhunderts fanden schließlich in formal demokratischen Gesellschaften statt. Vgl. hierzu Imbusch (2005), oder Mann (2005).

als konflikt- und gewaltträchtige Phase (Mansfield/Snyder 1995). Die Gewaltentwicklung Lateinamerikas in den letzten beiden Dekaden ist im Kontext dieser Debatten sehr interessant.

Die Demokratisierung hat durch die Erweiterung der zivilen politischen Partizipationsmöglichkeit zweifelsohne wesentlich dazu beigetragen, die politische Gewalt einzuhegen. Ein Großteil der Kriege und der politischen Gewalt der siebziger und achtziger Jahre war gegen die Herrschaft autoritärer Regime oder offener Militärdiktaturen gerichtet bzw. wurde von diesen ausgeübt, um die eigene Herrschaft zu stabilisieren. Dieser Gewalt entzog die Demokratisierung die Legitimationsgrundlage. Ausnahmen von dieser "Regel" sind auf den ersten Blick Kolumbien und Peru. In Kolumbien koexistiert eine zumindest unter engen formaldemokratischen Kriterien etablierte "Demokratie" bereits seit 40 Jahren mit einem internen Krieg wechselnder Intensität, dennoch gilt auch hier der allgemeine Trend. Denn seit der demokratischen Öffnung mit der neuen Verfassung 1991 sind die Guerillagruppen legitimatorisch stark unter Druck geraten, wird ihnen ein politischer Anspruch abgesprochen.²³ In Peru spielte der Kontext der Demokratisierung insofern keine Rolle, als der Krieg von Sendero Luminoso (SL) mit einer totalen Systemopposition begründet wird, die Revolutionäre Bewegung Tupac Amarú (MRTA) fordert dagegen die Einbeziehung bisher marginalisierter Gruppen.

Durch die Demokratisierung und den Zusammenbruch des Ostblocks existiert für die Opposition außerdem kein grundlegend alternatives Gesellschaftsprojekt mehr, das es – unter Umständen auch mit Gewalt – durchzusetzen gilt. Die faktische Kraft der Normsetzung – so unvollkommenen die demokratischen Systeme auch sein mögen – zeigt sich in Lateinamerika auch daran, dass die Mindeststandards der demokratischen Regierung (verfassungskonforme Regierungswechsel und regelmäßige Wahlen) von allen eingehalten werden müssen. Dies gilt für selbsternannte Revolutionäre wie den venezolanischen Präsi-

23 Vor allem nach dem Scheitern des Friedensprozesses der Regierung Pastrana (1998-2002) nahm im *mainstream* der kolumbianischen Diskussion die Tendenz zu, der FARC jeglichen politischen Anspruch abzusprechen und ihr allein ökonomische Interessen zu unterstellen. Eine Steigerung erfuhr dies nach den Anschlägen des 11.9. 2001 und der Amtsübernahme durch Álvaro Uribe, der die Existenz eines Krieges oder bewaffneten Konflikts leugnet und die kolumbianische Demokratie von "Terroristen" bedroht sieht.

denten Hugo Chávez ebenso wie für die USA, die mit ihrer eilfertigen Anerkennung der venezolanischen Putschisten im April 2002 schmachvoll scheiterten.

Aber auch wenn die politische Gewalt im Vergleich zur zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stark abgenommen hat, so existiert sie immer noch. Sie manifestiert sich zumindest sporadisch in gewaltsamen politischen Protesten, etwa bei Demonstrationen gegen die neo-liberale Strukturanpassungspolitik und den Freihandel, zuletzt Anfang 2005 in Guatemala, oder bei Konflikten um die Tätigkeit nationaler und internationaler Minengesellschaften in Peru. Allerdings haben sich hieraus – zumindest bisher – keine organisierten Formen bewaffneter Opposition entwickelt.²⁴

Im Großen und Ganzen verläuft der politisch motivierte Protest in der Region dagegen friedlich. Dies zeigt sich beispielsweise in Ecuador und Bolivien, wo die Präsidenten durch Straßenblockaden und die Mobilisierung großer Gruppen aus dem Amt gejagt wurden, ohne dass dies zum Einsatz direkter physischer Gewalt geführt hätte. Auch in Venezuela übte im Zusammenhang mit dem missglückten Putschversuchs gegen Hugo Chávez 2002 die Opposition keine Gewalt aus, obwohl die Sicherheitskräfte im Vorfeld auf Demonstranten schossen. Waren die staatlichen Sicherheitskräfte in Lateinamerika lange Zeit einer der zentralen Akteure politischer Gewalt, so ist eine direkte politische Motivation ihres Handelns heute nicht erkennbar, auch wenn es nach wie vor selektive Gewalt gegen Menschenrechtsverteidiger, Journalisten und Gewerkschafter gibt. Die Streitkräfte bleiben in weiten Teilen ein Akteur mit Vetomacht gegenüber grundlegenden Veränderungen des Status quo, sind aber kaum noch autonomer Akteur.²⁵

24 In Peru sind außerdem in den vergangenen Jahren einige politische Auseinandersetzungen auf der lokalen Ebene gewaltsam eskaliert. Nach Vorwürfen über Korruption und Amtsmissbrauch wurde der Bürgermeister von Ilave im April 2004 von einem aufgebrachten Mob gelyncht, in vier weiteren Fällen wurden Bürgermeister ermordet, ohne dass die Motive vollständig aufgeklärt werden konnten. Neben Defiziten im Zusammenhang mit der noch fragilen peruanischen Dezentralisierung – in deren Rahmen es beispielsweise für einen angeklagten Amtsinhaber keine Möglichkeit gibt, zurückzutreten – spielten hierbei offenbar auch persönliche Streitigkeiten zwischen Bürgermeister und Stellvertreter eine Rolle (vgl. Degregori 2004).

25 Die Vetomacht der Streitkräfte wurde in allen Ländern vor allem im Kontext der Aufarbeitung vergangener Menschenrechtsverbrechen deutlich.

Die Debatte um die Gewalt der staatlichen Sicherheitskräfte dreht sich eher um die Frage von Kompetenzen und Kapazitäten sowie die Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes. In Brasilien gibt es beispielsweise eine umfassende Diskussion über den massiven Schusswaffeneinsatz der Polizei (Cano 1998).

Insgesamt haben Demokratisierung und Rechtsstaatlichkeit einen Rahmen geschaffen, der die Gewalt aus dem politischen Raum der lateinamerikanischen Gesellschaft weitgehend verdrängt. Eine Politisierung des in der gesamten Region in großem Ausmaß vorhandenen sozialen Protestpotentials und der politischen Unzufriedenheit wäre letztlich auf einen ideologischen Rahmen oder Bezugspunkt angewiesen, der die jeweiligen Konflikte in den politischen Kontext einbettet. Ein alternatives Gesellschaftsprojekt, das über die Ablehnung des Status quo und der damit verbundenen Verhältnisse hinausgeht, existiert bisher nicht. Da es nicht mehr um die großen Fragen "Diktatur oder Demokratie" geht, fällt es der Opposition schwer, den bestehenden verbreiteten Unmut zu kanalisieren.

4. Ungleichheit und Marginalisierung – Gewalt als Spiegel sozialer Desintegrationsprozesse

So wie die Gewalt eine historische Konstante in Lateinamerika zu sein scheint, ist auch die Ungleichheit kein neues Phänomen. Im internationalen Vergleich führen potentiell reiche lateinamerikanische Länder wie Brasilien und Kolumbien die Liste der Ungleichheit (z.B. gemessen im Gini-Koeffizienten) an. Schon aus diesem Grund liegt es nahe, in der Ungleichheit, wohlgemerkt nicht in der Armut, eine zentrale Ursache für die Gewalt zu sehen (Fajnzylber/Lederman/Loayza 1998). Da es sich hierbei aber nicht um neue Phänomene handelt, bleibt die Frage offen, was sich im Bereich von Gewalt und Ungleichheit in den vergangenen Dekaden verändert hat, das den aktuellen Strukturwandel der Gewalt zu erklären vermag.

Auch über weite Strecken des 20. Jahrhunderts waren Ungleichheit und Marginalisierung zentrale strukturelle Rahmenbedingungen des Gewaltgeschehens. Die Guerillabewegungen rekrutierten ihre Mitglieder nicht nur aus politisierten Sektoren der urbanen Mittelschichten oder im Umfeld der Universitäten, sondern auch bei den landlosen *Campesinos* und den Jugendlichen aus den Slums der Groß-

städte. Was sich in den vergangenen beiden Dekaden – das heißt ungefähr im Zeitraum einer Generation – grundlegend verändert hat, sind die Sozialbeziehungen. Die Auflösung traditioneller Zusammenhänge wird nicht nur an den Prozessen der Migration und Verstädterung sichtbar, sondern auch am Bedeutungsverlust traditioneller Organisationen wie insbesondere der katholischen Kirche. Die letzten beiden Jahrzehnte sind durch ein hohes Maß an Fragmentierung der Sozialbeziehungen gekennzeichnet.

Die Globalisierung hat ebenso ihren Anteil an diesen Veränderungen wie die Strukturanpassungsprogramme der internationalen Finanzinstitutionen. Beide Prozesse haben zu einem Verlust an Beschäftigungsmöglichkeiten in den formellen Sektoren der Ökonomie geführt. Der informelle Sektor ist schon aufgrund seiner Größe die eigentliche Volkswirtschaft Lateinamerikas. Der Anteil variiert zwischen 25% der Beschäftigten in Argentinien und fast 70% in Bolivien (Schneider 2002). Hoffnungen darauf, dass hier eine dynamische Entwicklung von Kleinstunternehmen ihren Ausgang nimmt, wie sie 1989 Hernando de Soto am Beispiel Perus formulierte, haben sich nirgendwo erfüllt.

Die Informalisierung fördert die soziale Desintegration und verringert damit den sozialen Zusammenhalt. Auch wenn gleichzeitig in der Zivilgesellschaft zahlreiche neue Organisationsformen und soziale Bewegungen entstanden sind, so ist deren Arbeit doch überwiegend auf punktuelle oder lokal begrenzte Anliegen ausgerichtet. Und auch andere Auswege aus der Misere manifestieren sich auf der Ebene des einzelnen Individuums, wie etwa die legale oder illegale Migration in die USA oder nach Europa. Schließlich fördert diese Entwicklung auch das Wachstum der kriminellen Ökonomie, in deren Kontext heute ein Großteil der Gewalt stattfindet.

Die Entstaatlichungspolitik der vergangenen Jahre hat in Lateinamerika nicht nur zum Abbau aufgeblähter Bürokratien beigetragen, sondern auch dessen ohnehin schmale finanzielle Basis weiter untergraben. Informalisierung und Kriminalisierung der Gesellschaften vermindern die Staatseinnahmen, weil in diesen Bereichen keine Steuern abgeführt werden. Dieselben Entwicklungen haben auch die integrativen Funktionen untergraben, was im Kontext der Demokratisierung zu einer Delegitimierung auch des demokratischen Systems geführt hat. Korruption und andere informelle und kriminelle Prakti-

ken unterminieren außerdem die Funktionsweise zentraler staatlicher Instanzen im Bereich der Konfliktbearbeitung – vor allem Polizei und Justiz.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung ist es mithin nicht erstaunlich, dass auch die Gewalt vor allem in individueller Form oder im Rahmen der mehr oder minder organisierten Kriminalität stattfindet. Denn neben dem Fehlen eines ideologischen oder politischen Bezugsrahmens fehlt dem strukturell nach wie vor existierenden Protestpotential in der Region auch die Einbindung in soziale Gruppen, die artikulations- und konfliktfähig sind. Dies macht es relativ einfach, die Gewalt zu kriminalisieren und den Umgang mit ihr auf die staatliche Repression zu beschränken. Ob dies erfolgreich ist, darf bezweifelt werden.

Der in Wissenschaft und Politik dominierende Diskurs über die aktuelle Gewalt in Lateinamerika vernachlässigt die Tatsache, dass auch die vermeintlich “unpolitische” Gewalt nicht jenseits der sozialen, politischen und wirtschaftlichen Realität der Gesellschaften stattfindet, sondern eng mit ihr verbunden ist. Wie relativ problemlos sich Diskurse von Gewaltakteuren politisieren oder entpolitisieren lassen, zeigen Beispiele aus Guatemala und Kolumbien (Kurtenbach 2005). Schon aus diesem Grund sind umfassende Strategien zur Einhegung der Gewalt gefragt.

5. Strukturwandel der Gewalt und Perspektiven für die Befriedung

Betrachtet man die Gewaltentwicklung in Lateinamerika über einen längeren Zeitraum, so zeigen sich einige Grundmuster sehr deutlich, die auf mehreren, sich überschneidenden Ebenen verschiedene Dimensionen der Entwicklung betreffen.

- Die soziale und ökonomische Marginalisierung und Ausgrenzung großer Bevölkerungsgruppen ist in der gesamten Region der konstante strukturelle Bezugsrahmen, der “Nährboden” der Gewalt. Dies zeigt sich auch daran, dass zu den Zeiten und in den Ländern, wo es über längere Phasen eine erfolgreiche Integrationspolitik gab, die Gewalt zurückgeht.
- Die Art des politischen Regimes ist für die Frage der Politisierung der Proteste von entscheidender Bedeutung. Dort, wo es zumin-

dest rudimentäre politische Partizipationsmechanismen gibt, findet die Gewalt nur sporadisch oder punktuell kollektive Formen der Organisation.

- Gesellschaften entwickeln im Lauf der Geschichte eine spezifische Form im Umgang mit der Gewalt, die die Schwelle für die Gewaltanwendung entweder senkt (Kolumbien) oder hebt (Costa Rica, Chile, Uruguay).
- Die internationalen Rahmenbedingungen wirken vor allem auf die Dynamik der Konflikte ein und bestimmen so teilweise Eskalation und Deeskalation.

Was sich in Lateinamerika in den vergangenen Jahren geändert hat, sind also vor allem die Organisation und Zielsetzung der Gewalt. Fragmentierung und Depolitisierung sind hier die zentralen Charakteristika. Was heißt das aber für den Umgang mit der Gewalt?

In der vergangenen Dekade setzten Politiker in der Region in erster Linie auf repressive Strategien: Das Militär wurde auf die Straße geschickt, die Polizei verstärkt, professionalisiert und modernisiert, die Strafgesetzbücher verschärft. Zur Gewalteinhegung hat dies bekanntermaßen wenig beigetragen: Militär und Polizei sind schlecht ausgebildet, wegen ihrer geringen Bezahlung in hohem Maß korruptionsanfällig und vielfach selbst in kriminelle Netzwerke verstrickt. Die Justiz arbeitet langsam, die Gefängnisse sind übertoll, die Perspektivlosigkeit vor allem junger Männer macht Gewalt und Kriminalität zur letzten Überlebensmöglichkeit. In jüngster Zeit hat sich der politische Diskurs in der Region allerdings verändert: Die Polizeireformen setzen verstärkt auf die Kooperation mit der lokalen Bevölkerung, die Interamerikanische Entwicklungsbank (Buvinic/Alda/Lamas 2005) propagiert Prävention als Mittel der Gewalteinhegung.

Zur dauerhaften Einhegung der Gewalt müssen einzelne Ansätze in eine breitere Konzeption des *Nation-building* eingebettet sein. Dafür sind Anstrengungen auf mehreren Ebenen notwendig, die sich wechselseitig ergänzen und verstärken können.

Zuallererst geht es um die Anerkennung der Tatsache, dass alle BürgerInnen einen Anspruch auf Partizipation haben und dass

1. Probleme nicht per Ausgrenzung oder Kriminalisierung gelöst werden können.

2. Die Reform staatlicher Institutionen muss nicht nur auf größere Effizienz, sondern vor allem auf die Orientierung am Gemeinwohl ausgerichtet sein. Dazu gehört zwingend, dass Staat und Verwaltung auf allen Ebenen (national, regional, lokal) der Gesellschaft gegenüber Rechenschaftspflicht sind, demokratischer Kontrolle unterliegen und transparent agieren müssen.
3. Eine grundlegende Stärkung des Rechtsstaats, weil dies die Grundlage für eine Erhöhung des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit sowohl von Staat und öffentlicher Verwaltung als auch der verschiedenen zivilen Instrumente der Konfliktbearbeitung ist.

Letztlich geht es im Kern darum, formale, verrechtete Strukturen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft zu stärken. Dies schließt auch Bemühungen zur Ausdehnung des formalen Sektors der Ökonomie ein. Dies hat nicht nur wirtschaftliche Aspekte – wie die formale Regelung von Arbeitsbeziehungen oder die Besteuerung von Löhnen, Gehältern und Gewinnen, sondern auch grundlegende politische Folgen. Einigermmaßen stabile Arbeitsplätze sind die unabdingbare Voraussetzung für die Organisationsfähigkeit und Konfliktfähigkeit sozialer Interessen, die auch der politischen Demokratisierung ein solides Fundament verschaffen. Der Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften Amartya Sen (1999) weist zu Recht darauf hin, dass Demokratie und Entwicklung sich in einer Art Reißverschlussprinzip entwickeln und gegenseitig verstärken können.

Demokratie bedeutet Regieren auf Zeit, so dass historische Aufgaben – wie die hier skizzierten – nicht in einer Legislaturperiode gelöst werden können. Deshalb muss ein breiter Konsens in der Gesellschaft für diese Strategien der Gewalteinhegung geschaffen werden. Nur so werden sie dann von einzelnen Personen unabhängig und leisten einen Beitrag zur grundlegenden Veränderung der Akzeptanz von Gewalt.

Literaturverzeichnis

- Arriagada, Irma/Godoy, Lorena (2000): "Prevention or Repression? The False Dilemma of Citizen Security". In: *CEPAL Review* Nr. 70, April, S. 111-136.
- Bakonyi, Jutta/Hensell, Stephan/Siegelberg, Jens (Hrsg.) (2006): *Gewaltordnungen bewaffneter Gruppen. Ökonomie und Herrschaft nichtstaatlicher Akteure in den Kriegen der Gegenwart*. Baden-Baden: Nomos.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2004): *Bertelsmann Transformation Index 2003. Auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Demokratie*. Gütersloh.
- Brock, Lothar (1998): *Grasping the Undemocratic Peace. The Case of Latin America*. Manuskript "Failed States and International Security: Causes, Prospects, and Consequences". West Lafayette: Purdue University, 25.-27. Februar <http://www.ippu.purdue.edu/failed_states/1998/papers/brock.html> (Zugriff am 28.5.2002).
- Buvinic, Mayra/Alda, Erik/Lamas, Jorge (2005): *Emphasizing Prevention in Citizen Security. The Interamerican Development Bank's Contribution to Reducing Violence in Latin America and the Caribbean*. Interamerican Development Bank. Washington D.C. <www.iadb.org/sds/soc> (Zugriff am 23.9.2005).
- Cano, Ignacio (1998): *The Use of Lethal Force by Police in Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER.
- Degregori, Carlos Iván (1997): "The Maturation of a Cosmocrat and the Building of a Discourse Community: The Case of the Shining Path". In: Apter, David E. (Hrsg.) (1995): *The Legitimization of Violence*. Basingstoke/London: Macmillan, S. 33-82.
- (2004): "Ilave: espejo del Perú". In: *Propuesta Ciudadana* Nr. 1, Lima.
- Dinges, Martin (1998): "Formenwandel der Gewalt in der Neuzeit. Zur Kritik der Zivilisationstheorie von Norbert Elias". In: Sieferle, Rolf Peter/Breuninger, Helga (Hrsg.): *Kulturen der Gewalt. Ritualisierung und Symbolisierung von Gewalt in der Geschichte*. Frankfurt/New York: Campus, S. 171-194.
- Dowdney, Luke (2005): *Neither War nor Peace. Internationale Comparisons of Children and Youth in Organized Armed Violence*. Rio de Janeiro <www.coav.org.br/publicue/media/NeitherWarorPeace.pdf> (Zugriff am 4.6.2005).
- Elias, Norbert (1976): *Über den Prozeß der Zivilisation*. 2 Bde., Frankfurt/Main.
- Fajnzylber, Pablo/Lederman, Daniel/Loayza, Norman (1998): *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Empirical Assesment*. Washington D.C.: Worldbank Latin American and Caribbean Studies Viewpoint.
- Fuchs, Ruth/Nolte, Detlef (2004): "Politikfeld Vergangenheitspolitik: Zur Analyse und Aufarbeitung von Menschenrechtsverletzungen". In: *Lateinamerika Analysen*. Hamburg, Nr. 9, S. 59-92.
- Gantzel, Klaus Jürgen/Schwinghammer, Thorsten (1995): *Die Kriege nach dem Zweiten Weltkrieg 1945-1992, Daten und Tendenzen*. Hamburg/Münster: Lit.
- Holsti, K. J. (1996): *The State, War, and the State of War*. Cambridge.
- Imbusch, Peter (2005): *Moderne und Gewalt. Zivilisationstheoretische Perspektiven auf das 20. Jahrhundert*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

- Keen, David (1998): *The Economic Functions of Violence in Civil Wars*. IISS Adelphi Paper Nr. 320, London.
- Kurtenbach, Sabine (1991): *Staatliche Organisation und Krieg in Lateinamerika. Ein historisch-struktureller Vergleich der Entwicklungen in Kolumbien und Chile*. Hamburg/Münster: Lit.
- (1999): "Kolumbien: Politische Gewaltkultur, der Staat und die Suche nach Frieden". In: *Iberoamerikanisches Archiv* NF, Jg. 25, Heft 3-4, S. 375-396.
- (2002): "Die OAS – vom Instrument der US-Politik zur demokratischen Sicherheitsgemeinschaft?". In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): *Sicherheit und Frieden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Konzeptionen – Akteure – Regionen*. München: UTB, S. 325-340.
- (2003): "Die OAS vom Instrument der US-Politik zur demokratischen Sicherheitsgemeinschaft?". In: Ferdowsi, Mir A. (Hrsg.): *Sicherheit und Frieden an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Konzeptionen – Akteure – Regionen*. München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, S. 323-338 (ebenfalls erschienen 2002 als UTB 2284).
- (2005): "Gewalt, Kriminalität und Krieg – zur symbiotischen Verbindung verschiedener Gewaltformen und den Problemen ihrer Einhegung". In: Basedau, Matthias/Mattes, Hanspeter/Oettler, Anika (Hrsg.): *Sicherheit als öffentliches Gut*. Hamburg: DÜI, S. 209-228.
- Kurtenbach, Sabine/Lock, Peter (Hrsg.) (2004): *Kriege als (Über-)Lebenswelten. Schattenglobalisierung, Kriegsökonomien und Inseln der Zivilität*. SEF Eine Welt Band Nr. 17, Bonn.
- Kurtenbach, Sabine/Bodemer, Klaus/Nolte, Detlef (Hrsg.) (2000): *Sicherheitspolitik in Lateinamerika. Vom Konflikt zur Kooperation?* Opladen: Leske + Budrich.
- Liebel, Manfred (2002): "Centroamérica – pandillas y maras: señas de identidad". In: *Revista Envío* Nr. 244, Juli, internet-Ausgabe <<http://www.enviuo.org.ni/articulo/1161>> (Zugriff am 8.05.2005).
- Lock, Peter (2003): "Kriegsökonomien und Schattenglobalisierung". In: Ruf, Werner (Hrsg.): *Politische Ökonomie der Gewalt. Staatszerfall und die Privatisierung von Krieg*. Opladen: Leske + Budrich, S. 93-123.
- (2004): "Gewalt als Regulation: Zur Logik der Schattenglobalisierung". In: Kurtenbach, Sabine/Lock, Peter, S. 40-61.
- Mann, Michael (2005): *The Dark Side of Democracy. Explaining Ethnic Cleansing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansfield, Edward D./Snyder, Jack (1995): "Democratization and War". In: *Foreign Affairs* 74, Nr. 3, Mai/Juni, S. 79-97.
- Mansilla, H. C. F. (1990): "Los Iluminados y sus Sombras. Crítica de la Guerrilla Latinoamericana 1960-1975". In: *Nueva Sociedad* Nr. 105, S. 118-129.
- Manwaring, Max G. (2005): *Street Gangs: The New Urban Insurgency. Strategic Studies Institute*. Carlisle: U.S. Army War College <www.carlisle.army.mil/ssi> (Zugriff am 13.4.2005).
- Mares, David R. (2001): *Violent Peace. Militarized Interstate Bargaining in Latin America*. New York.

- Morse, Richard ([1964] 1982): "The Heritage of Latin America". In: *Wiarda*, S. 29-73.
- Naylor, R. Thomas (1999): *Economic Warfare. Sanctions, Embargo Busting and their Human Cost*. Boston: Northeastern University Press.
- (2002): *Wages of Crime. Black Markets, Illegal Finance, and the Underworld Economy*. Ithaca/London.
- Nissen, Astrid/Radtke, Katrin (2002): "Warlords als neue Akteure der internationalen Beziehungen". In: Albrecht, Ulrich et al. (Hrsg.): *Das Kosovo-Dilemma: Schwache Staaten und Neue Kriege als Herausforderung des 21. Jahrhunderts*. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 141-155.
- Paris, Roland (2004): *At War's End. Building Peace after Civil War*. Cambridge.
- Peetz, Peter (2004): "'Maras' in Honduras, El Salvador und Guatemala. Die Bedrohung der öffentlichen Sicherheit durch Jugendbanden in Zentralamerika". In: Bodemer, Klaus (Hrsg.): *Gewalt und öffentliche (Un-)Sicherheit. Erfahrungen in Lateinamerika und Europa* (Beiträge zur Lateinamerikaforschung Nr. 17). Hamburg, S. 49-86.
- Pietschmann, Horst (1980): *Staat und staatliche Entwicklung am Beginn der spanischen Kolonisation Amerikas*. Münster: Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires.
- Puhle, Hans-Jürgen (1982): "Soziale Ungleichheit, Gewalt und Repression. Unsystematische Bemerkungen zu einem Nachholbedarf der westdeutschen sozialwissenschaftlichen Lateinamerika-Forschung". In: Lindenberg, Klaus (Hrsg.): *Lateinamerika. Herrschaft, Gewalt und internationale Abhängigkeit*. Bonn, S. 11-28.
- Riekenberg, Michael (1998): "Kriegerische Gewaltakteure in Lateinamerika im frühen 19. Jahrhundert". In: Sieferle, Rolf Peter/Breuninger, Helga (Hrsg.): *Kulturen der Gewalt. Ritualisierung und Symbolisierung von Gewalt in der Geschichte*. Frankfurt/New York: Campus, S. 195-214.
- (1999): "Warlords. Eine Problemskizze". In: *Comparativ. Leipziger Beiträge zur Universalgeschichte und vergleichenden Gesellschaftsforschung*. 9. Jg., Nr. 5/6, S. 187-205.
- Rodgers, Dennis (1999): *Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Survey*. LCR Sustainable Development Working Paper No. 4, Urban Peace Program Series. Washington: World Bank.
- Schneider, Friedrich (2002): *Size and Measurement of the Informal Economy in 110 Countries around the World*. <http://rru.worldbank.org/documents/informal_economy.pdf> (Zugriff am 29.4.2003).
- Sen, Amartya (1999): "Democracy as a Universal Value". In: *Journal of Democracy*. Jg. 10, Nr. 3, S. 3-17.
- Serrano, Mónica/Toro, María Celia (2002): "From Drug Trafficking to Transnational Organized Crime in Latin America". In: Berdal, Mats/Serrano, Mónica (Hrsg.): *Transnational Organized Crime and International Security. Business as Usual?* Boulder/London: Lynne Rienner, S. 155-182.

- Siegelberg, Jens et al. (Hrsg.) (2006): *Ordnungen der Gewalt*. Baden-Baden: Nomos.
- Soto, Hernando de (1989): *The other Path. The Invisible Revolution in the Third World*. New York et al.
- Tilly Charles (1985): "State Making as Organized Crime". In: Evans, Peter B./Rueschemeyer, Dietrich/Skocpol, Theda (Hrsg.): *Bringing the State Back in*. Cambridge u.a.: Cambridge University Press, S. 212-241.
- Waldmann, Peter (1995): "Gesellschaften im Bürgerkrieg. Zur Eigendynamik entfesselter Gewalt". In: *Zeitschrift für Politik* 42, S. 343-348.
- (1997): "Veralltäglicung der Gewalt: Das Beispiel Kolumbien". In: Trotha, Trutz von (Hrsg.): *Soziologie der Gewalt* (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 37). Opladen/Wiesbaden.
- (2002): *Der anomische Staat. Über Recht, öffentliche Sicherheit und Alltag in Lateinamerika*. Opladen.
- (2004): "Zur Asymmetrie von Gewaltdynamik und Friedensdynamik am Beispiel von Bürgerkriegen und bürgerkriegsähnlichen Konflikten". In: Heitmeyer, Wilhelm/Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): *Gewalt. Entwicklungen, Strukturen*, S. 246-265.
- Weber, Gaby (1989): *Die Guerilla zieht Bilanz. Lateinamerikanische Guerilla-Führer sprechen über Fehler, Strategien und Konzeptionen. Gespräche, aufgezeichnet in Argentinien, Bolivien, Chile und Uruguay*. Gießen.
- WHO (Welt-Gesundheitsorganisation) (2002): *World Report on Violence and Health 2002*. Genf.
- Wickham-Crowley, Timothy P. (1992): *Guerrillas & Revolution in Latin America. A Comparative Study of Insurgency and Regimes since 1956*. Princeton/New Jersey.
- Zinecker, Heidrun (2004): "El Salvador nach dem Bürgerkrieg. Ambivalenzen eines schwierigen Friedens". *Studien der Hessischen Stiftung Friedens- und Konfliktforschung*, Bd. 44. Frankfurt/Main.

Jenseits der Grenzen

Hartmut Sangmeister

**“¡América Latina es nuestra patria!”
Perspektiven regionaler Integration
in Lateinamerika**

**1. Ambitionierte Pläne und dürftige Resultate:
Lateinamerikanische Integrationserfahrungen**

Die Vorstellung von Lateinamerika als einer kulturell, politisch und wirtschaftlich geeinten Region hat eine lange, immer wieder beschworene Tradition. Der Aufgabe, die Vereinigung des Subkontinents zu verwirklichen, kommt in mehreren lateinamerikanischen Ländern sogar Verfassungsrang zu.¹ Schon Simón Bolívar, der Befreier großer Teile Lateinamerikas von der spanischen Kolonialherrschaft, hatte 1826 die Staatsoberhäupter der neuen hispanoamerikanischen Staaten zu einem Gipfeltreffen nach Panama eingeladen, um für seine Vision eines politisch geeinten lateinamerikanischen Subkontinents zu werben. Doch die Realität des von Grenzen und Interessengegensätzen geteilten Lateinamerikas erwies sich als stärker. “Niemals werden wir glücklich sein” soll der *Libertador* der konventionellen Hagiographie zu Folge prophezeit haben, niemals, solange die Vielfalt Lateinamerikas seiner Einheit entgegen stünde. Tatsächlich haben in der fast zweihundertjährigen Geschichte lateinamerikanischer Einigungsbemühungen die Fehlschläge überwogen. Die Ergebnisse der zahlreichen regionalen Integrationsprojekte konnten den ambitionierten Erwartungen in der Regel nicht entsprechen. Denn eine tiefe Kluft zwischen den angekündigten Zielen und den anspruchsvollen Vertragstexten einerseits und dem tatsächlichen Verhalten der nationalen Akteure sowie deren unterschiedliche Interpretation der vertraglich vereinbarten Integrationsverpflichtungen andererseits hat lange Zeit

1 So bestimmt z.B. Artikel 4 der brasilianischen Verfassung von 1988, dass die Föderative Republik Brasilien die wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Integration der Völker Lateinamerikas anzustreben habe, mit dem Ziel einer Gemeinschaft der Nationen Lateinamerikas.

die Projekte regionaler Kooperation und Integration in Lateinamerika geprägt. Dennoch ist die Idee eines geeinten Lateinamerikas als rhetorische Fiktion und literarischer Topos stets präsent geblieben.

Traditionell stehen sich in Lateinamerika zwei gegensätzliche Auffassungen über die Funktion regionaler Integrationsprozesse gegenüber: Die Vertreter der "merkantilistischen These" betrachten Integrationsabkommen als Instrumente zur Förderung des grenzüberschreitenden intraregionalen Handels, während die Verfechter der "desarrollistischen These" in regionalen Integrationssystemen markterweiternde Instrumente zur Förderung der nachholenden industriellen Entwicklung ihrer jeweils eigenen Länder sehen. Angesichts unterschiedlicher Intentionen und gegensätzlicher Interpretationen waren in der Vergangenheit lateinamerikanische Kooperationsabkommen in der Regel zum Scheitern verurteilt, wenn sie nicht mehr beinhalteten als Kompromisse auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners widersprüchlicher Interessen der beteiligten Vertragspartner. So hat sich beispielsweise der 1960 von sieben lateinamerikanischen Staaten unterzeichnete Vertrag zur Gründung der *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC) ebenso als untauglich erwiesen, die vereinbarten Ziele zu erreichen, wie das Projekt eines *Mercado Común Latinoamericano*, den zu gründen lateinamerikanische Staats- und Regierungschefs 1967 vereinbarten, das aber nie über mehr als feierliche Absichtserklärungen hinausgekommen ist.

Trotz der wenig ermutigenden Erfahrungen in der Vergangenheit haben lateinamerikanische Integrationsprojekte gegen Ende der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts eine nachhaltige Renaissance erfahren. Inzwischen gehören alle Staaten der Region einem oder sogar mehreren Bündnissen (sub-)regionaler Kooperation und Integration an, die sich teilweise geographisch überlappen (Tab. 1). Die Wiederbelebung des regionalen Integrationsgedankens in Lateinamerika war zum einen Reaktion auf die weltweit zu beobachtende Tendenz zur Formierung regionaler Wirtschaftsblöcke wie Europäische Union (EU), *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN), *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC), *Gulf Cooperation Council* (GCC) oder *Southern African Development Coordination Conference* (SADC) (World Bank 2000: 4f.).

Tabelle 1: Subregionale Integrationsbündnisse in den beiden Amerikas

Regionalbündnis (*Gründungsdatum)	Mitgliedstaaten	Bevölkerung 2004 (in Mio.)	Aggregiertes BIP ^a 2004 (in Mrd. US\$)
ALADI *1980 <i>Asociación Latinoamericana de Integración</i>	Argentinien, Bolivien, Brasilien, Chile, Ekuador, Kolumbien, Kuba (seit 1999), Mexiko, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela	483	1.864 ^b
CAFTA *2005 <i>Central American Free Trade Agreement</i>	Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, USA	338	11.804
CAN *1996 <i>Comunidad Andina de Naciones</i>	Bolivien, Ekuador, Kolumbien, Peru, Venezuela ^c	121	315
CARICOM *1973 <i>Caribbean Community and Common Market</i>	Antigua u. Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Grenada, Guyana, Haiti, Jamaika, Montserrat, St. Kitts und Nevis, St. Lucia, St. Vincent und die Grenadinen, Surinam, Trinidad und Tobago	14 ^c	38 ^c
G-3 *1995 <i>Grupo de los Tres</i>	Kolumbien, Mexiko, Venezuela ^e	176	879
MCCA *1960 <i>Mercado Común Centroamericano</i>	Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua	36	74
MERCOSUR *1991 <i>Mercado Común del Sur</i>	Argentinien, Brasilien, Paraguay, Uruguay (seit 1996 sind Bolivien und Chile assoziiert; seit 2003 Peru, seit 2004 Ekuador, Kolumbien und Venezuela ^f).	234 (368 ^d)	771 (1.187 ^d)

^a Ohne Kuba.^b Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.^c Ohne Montserrat.^d Einschließlich der assoziierten Staaten.^e Venezuela hat 2005 den Austritt angekündigt.^f Venezuela ist seit Juli 2006 Vollmitglied, allerdings gelten Übergangsfristen für die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten innerhalb des Bündnisses.Quelle: World Bank, *World Development Indicators Online*<<http://www.worldbank.org>> (Zugriff 03.07.2006).

Zum anderen ist das Wiederaufleben des regionalen Integrationsgedankens in Lateinamerika aber auch im Kontext des wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsels der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts zu sehen. An die Stelle des über viele Dekaden favorisierten Modells defensiver, binnenorientierter Importsubstitution trat mit der "neoliberalen Revolution" das Paradigma offensiver, exportorientierter Weltmarktintegration. Erweiterte Märkte innerhalb (sub-)regionaler Integrationsbündnisse sollten den nationalen Produzenten Erprobungsfelder für die international üblichen Produktionstechniken und Kommerzialisierungsstrategien erschließen, deren Beherrschung als Voraussetzung für den Eintritt in den von den Industrieländern dominierten Weltmarkt gilt. Konsequenterweise sollten die neuen lateinamerikanischen Integrationsprojekte einem "offenen Regionalismus" verpflichtet sein, nicht mehr gegen den Weltmarkt gerichtet, sondern als pragmatische Zwischenschritte auf dem Weg in einen weitgehend liberalisierten Weltmarkt gedacht. Der neue Integrationsansatz sollte sich auch dadurch von früheren lateinamerikanischen Integrationsversuchen unterscheiden, dass er auf allzu ambitionierte, unrealistische Zielsetzungen ebenso verzichtete wie auf aufwendige institutionelle Strukturen. Wechselseitige Marktöffnung durch graduelle Zollsenkungsprogramme, die intergouvernemental ausgehandelt werden und mit den Regeln der *World Trade Organization* (WTO) kompatibel sind, lautete die Devise der neuen regionalen Integrationsstrategie.

Tabelle 2: Lateinamerikanische Handelsverflechtungen 2005*

Bestimmungs- region Lieferregion	Anteile der Bestimmungsregion an den Gesamtexporten der Lieferregion in %				
	CAN	G3	MCCA	MERCOSUR	Lateinamerika
CAN	9	6	2	2	19
G3	4	3	1	1	7
MCCA	1	4	22	< 1	29
MERCOSUR	5	6	1	13	28
Lateinamerika	4	4	2	5	16
NAFTA	1	9	1	2	13

* Vorläufige Werte.

Quelle: Inter-American Development Bank (2006): *Integration and Trade in the Americas: Periodic Note*, Washington, D.C., März.

Die neue Integrationswelle in Lateinamerika hat bislang noch zu keiner signifikanten Intensivierung der relativ geringen Außenhandelsverflechtungen in der Region geführt (vgl. Tab. 2). Für die lateinamerikanischen Volkswirtschaften sind die nordamerikanischen Märkte und die EU als Absatzgebiete nach wie vor von erheblich größerer Bedeutung als die lateinamerikanischen Nachbarn. So entfielen von den Gesamtexporten der *Grupo de los Tres* im Jahr 2005 lediglich 7% auf lateinamerikanische Abnehmer, die Mitgliedstaaten der CAN setzten im selben Jahr weniger als ein Fünftel ihrer gesamten Ausfuhren in anderen lateinamerikanischen Staaten ab. In der Außenhandelsstatistik des MERCOSUR waren die CAN-Länder 2005 als Zielregion von Exporten mit lediglich 5% der gesamten Exporte vertreten, die Mitgliedstaaten des MCCA mit gerade 1%. Auch innerhalb der (sub-)regionalen Integrationsbündnisse sind die Handelsverflechtungen nicht sehr ausgeprägt; so wickelten die vier Gründungsstaaten des MERCOSUR 2004 lediglich 13% ihrer Gesamtausfuhren untereinander ab, die CAN-Staaten weniger als 10%. In der Periode 1993-2003 blieb die Dynamik des Intradblockhandels der regionalen Integrationsbündnisse – gemessen an den durchschnittlichen jährlichen Zuwachsraten der Exporte – zum Teil deutlich hinter der Dynamik des Extradblockhandels zurück (Tab. 3).

Tabelle 3: Intra- und Extradblockhandel lateinamerikanischer Integrationsbündnisse 1993-2003 in %

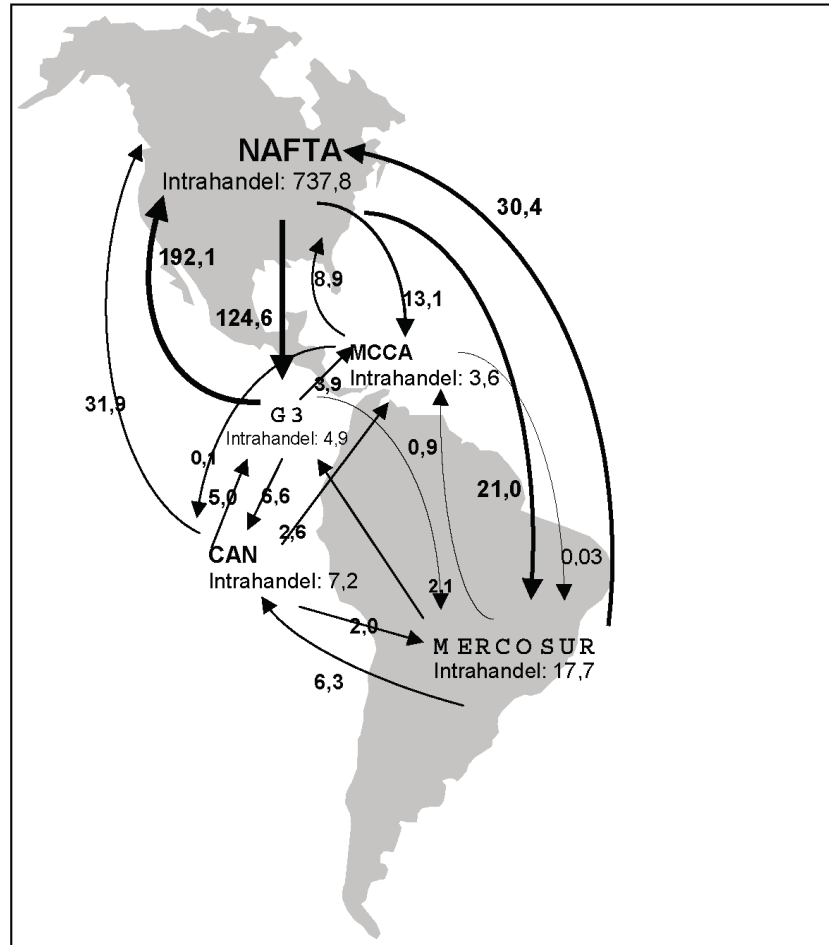
Integrationsbündnis	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Intradblock-Exporte 1993-2003	Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der Extradblock-Exporte 1993-2003	Intradblock-Exporte in % der Gesamtausfuhren des Integrationsbündnisses	
			1993	2003
CAN	5,7	6,7	9,8	9,0
CARICOM	13,0	12,7	17,1	17,4
MCCA	11,0	8,4	22,5	26,9
MERCOSUR	2,4	7,8	18,5	12,0
NAFTA	7,6	3,2	46,7	57,1

Quelle: Inter-American Development Bank: *Periodic Notes on Integration* <<http://www.iadb.org>> (Zugriff am 16.11. 2005) sowie eigene Berechnungen.

Dies führte dazu, dass sowohl die Mitgliedsländer der CAN als auch die des MERCOSUR im Jahr 2003 im Vergleich zu 1993 einen höheren Anteil ihrer Exporte mit Drittländern außerhalb des Integrationsbündnisses abwickelten.

Bezogen auf die beiden Amerikas betragen die interregionalen Handelsströme ein Vielfaches des intraregionalen Warenaustauschs (vgl. Abb. 1). Zudem wird der intraregionale Handel von Wirtschaftskrisen in der Region stärker getroffen als der Außenhandel Lateinamerikas mit den westlichen Industrieländern. Einer Intensivierung des grenzüberschreitenden Warenverkehrs zwischen den lateinamerikanischen Volkswirtschaften stehen nicht nur weiterhin existierende Zollhürden und nichttarifäre Hemmnisse entgegen, sondern auch nichtkomplementäre Produktionsstrukturen und der technologische Rückstand der Region. Ein zusätzliches Hemmnis stellen die Engpässe im Transport- und Kommunikationsbereich dar: Waren aus lateinamerikanischen Staaten können teilweise schneller und kostengünstiger zu Abnehmern in Nordamerika geliefert werden als zu Kunden auf dem eigenen Subkontinent. Es fehlt in weiten Teilen Lateinamerikas eine leistungsfähige materielle Infrastruktur als eine der entwicklungsfördernden Voraussetzungen ökonomischer Integration über die Grenzen nationaler Territorien hinweg (IDB 2002: 125f.). Hinzu kommt, dass die Regierungen Lateinamerikas bislang nur begrenzt integrationsbereit sind, zumal kaum positive Erfahrungen mit den politisch stabilisierenden Mechanismen multilateraler Kooperation und Integration vorliegen. Es dominiert nach wie vor das Prinzip des Nationalstaates, der für sich alleine entscheidet, der zwischenstaatliche Konflikte vorrangig bilateral zu lösen trachtet und nicht bereit ist, auf Souveränitätsrechte zu Gunsten institutionalisierter Gemeinschaftsaktionen zu verzichten.

Abbildung 1: Interamerikanische Handelsströme 2004
Intraregionale und interregionale Exporte in Mrd. US\$



Quelle: Inter-American Development Bank (2004a).

Die lateinamerikanischen Länder gehören als *Middle Income Countries* ganz überwiegend zu der Mittelklasse der Weltwirtschaft.² Und so wie die Mittelschichten in (fast) allen Ländern der Welt im Zuge des Globalisierungsprozesses von gesellschaftlichem Abstieg bedroht sind, laufen auch die Volkswirtschaften der weltwirtschaftlichen Mittelschicht Gefahr, zu den Verlierern des Globalisierungsprozesses zu gehören (Garrett 2004). Lateinamerikas Volkswirtschaften haben im globalisierten Wettbewerb weder große Chancen in den wertschöpfungsintensiven *High-Tech*-Segmenten des Weltmarktes, die von den westlichen Industrieländern besetzt sind, noch in den Niedrigstlohnssektoren, in denen die *Low Income Countries* Asiens und Afrikas südlich der Sahara Wettbewerbsvorteile besitzen.

Auch von einer weiteren Liberalisierung seiner Handelsregime kann Lateinamerika sich keinen zusätzlichen Wachstums- und Entwicklungsschub erwarten, denn die meisten Länder der Region haben ihr außenwirtschaftliches Protektionsniveau bereits in den beiden zurückliegenden Dekaden massiv gesenkt. Hatte der durchschnittliche Importzollsatz der Region zu Beginn der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts noch 21,3% betragen, so lag er zu Beginn der neunziger Jahre nur noch bei 11,6%, und damit niedriger als in Ostasien (14,7%). Auch bei dem Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse hat Lateinamerika im internationalen Vergleich fast so etwas wie eine Vorreiterrolle eingenommen: Im lateinamerikanischen Durchschnitt betrug das in Zölle umgerechnete Protektionsniveau nichttarifärer Handelshemmnisse Anfang der achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts noch fast 33%, zu Beginn der neunziger Jahre hingegen lediglich 6,6%, gegenüber beispielsweise 7,4% in Ostasien (Jawad 2004: 58).

Trotz des Abbaus von Zollhürden ist Lateinamerikas Anteil am Welthandel mit Waren und Dienstleistungen rückläufig. In der asiatischen Entwicklungsländerregion war während der zurückliegenden Dekaden der Aufstieg außenwirtschaftlicher *overperformer* zu beobachten, denen erfolgreich die Imitation und Weiterentwicklung von zuvor in den westlichen Industrieländern gefertigter Produkte gelun-

2 Von der Weltbank werden in Lateinamerika und der Karibik lediglich Haiti und Nicaragua als *Low Income Countries* klassifiziert; alle übrigen Länder der Region gehören zu der Gruppe der *Middle Income Countries* mit einem Bruttonationaleinkommen pro Kopf im Jahre 2004 zwischen 826 und 10.065 US\$ (World Bank 2005: 291).

gen ist. Hingegen sind fast alle lateinamerikanischen Volkswirtschaften als Exporteure von Primärgütern und von Gütern relativ niedriger technologischer Komplexität weiterhin in das tradierte, komplementäre Austauschmuster der Weltwirtschaft eingebunden geblieben. Und diejenigen lateinamerikanischen Anbieter, die in Segmenten des Weltmarktes für verarbeitete Produkte präsent sind, können sich zunehmend weniger gegenüber der asiatischen Konkurrenz behaupten. Ein substanzielles Entgegenkommen in außenwirtschaftlichen Fragen, das den Zugang zu bislang abgeschotteten Märkten erleichtern würde, kann Lateinamerika derzeit weder von den USA noch von der EU erwarten. Auch mit einem Wettlauf um immer neue bilaterale, subregionale und regionale Freihandelsabkommen werden die lateinamerikanischen Volkswirtschaften die sektoralen und geographischen Profile ihrer Außenwirtschaften kaum wesentlich verändern. Attraktiver erscheinen daher möglicherweise Strategien, die auf eine Vertiefung der regionalen Integration in Lateinamerika zielen. Allerdings müssen solche Integrationsstrategien einhergehen mit einer Harmonisierung makroökonomischer Politiken, mit Verbesserungen der regionalen Infrastruktur sowie mit einer effektiven Förderung der Humankapitalbildung als Voraussetzung für die Einbindung in solche Segmente globaler Wertschöpfungsketten, in denen ein höherer Wertzuwachs generiert wird, als dies bei Primärprodukten der Fall ist.

Das Plädoyer für eine solche Strategie vertiefter regionaler Integration schließt nicht aus, dass sich in einigen lateinamerikanischen Volkswirtschaften positive Entwicklungseffekte auch mit einer Strategie erzielen lassen, die vorrangig auf der Ausfuhr von Agrargütern und Rohstoffen basiert.³ Allerdings erfordert eine solche Strategie ebenfalls die Diversifizierung der Exporte, um sich gegen die starken Schwankungen der Weltmarktpreise für Primärprodukte abzusichern.

3 Zu diesen Ländern gehören in Lateinamerika beispielsweise Chile und insbesondere Brasilien, das mit einer solchen Exportstrategie in den zurückliegenden Jahren relativ erfolgreich war. Brasilien nimmt bei der landwirtschaftlichen Produktion und bei dem Export von Agrarprodukten im internationalen Vergleich Spitzenplätze ein, und es verfügt über die weltweit größten (bekannten) Vorkommen an Rohstoffen wie Eisenerz, Mangan, Kupfer, Nickel und Bauxit. Angesichts dieses Potenzials werden für das größte Land Lateinamerikas – ebenso wie für die drei anderen Länder der BRIC-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China) – in den kommenden Dekaden enorme gesamtwirtschaftliche Wachstumschancen gesehen, sofern größere Störungen ausbleiben (Wilson/Purushothaman 2003).

Exportdiversifizierung lässt sich jedoch auch in diesem Falle nur erreichen, wenn die Produktivität in den relevanten Wirtschaftssektoren mit produktionstechnischen Fortschritten durch verstärkte Nutzung moderner Technologien gesteigert werden kann.

2. Ach, Lateinamerika: So nahe den USA

Regionalen Integrationsstrategien in Lateinamerika, die auf mehr zielen als die Bildung von Freihandelszonen, steht tendenziell die hohe wirtschaftliche Abhängigkeit vieler lateinamerikanischer Volkswirtschaften von den USA entgegen und deren "gesamtamerikanisch" ausgerichteter politischer Gestaltungswille. Die USA neigen dazu, panamerikanische Zusammenarbeit mit Freihandel gleichzusetzen – sofern es ihnen nutzt und zu den Bedingungen ihrer Vision des Globalisierungsprozesses. Die derzeitige US-Administration wendet das Freihandels-Dogma durchaus pragmatisch-selektiv an, und sie entspricht damit den wachsenden protektionistischen Tendenzen in allen politischen Lagern des Landes. Von dem Projekt einer *Área de Libre Comercio de las Américas* (ALCA), einer gesamtamerikanischen Freihandelszone, haben sich die USA – ursprünglich Hauptprotagonisten dieses Projektes – schrittweise verabschiedet, nachdem gewichtige lateinamerikanische Verhandlungspartner den für Ende 2004 vorgesehenen Vertragsabschluss mit immer neuen Vorbehalten blockierten (Sangmeister/Melchor del Río 2003). In der Abschlusserklärung des 4. Gipfeltreffens der Amerikas konnten sich die Staats- und Regierungschefs aus Nord- und Südamerika und der Karibik im November 2005 im argentinischen Mar del Plata bezüglich des ALCA-Themas lediglich auf die Feststellung ihres Dissens einigen (Nolte 2005: 245).

Parallel zu den schon seit November 2003 stockenden ALCA-Verhandlungen führen die USA Handelsgespräche mit mehreren Staaten Lateinamerikas und der Karibik. Ein Freihandelsabkommen der USA mit Chile trat am 1. Januar 2004 in Kraft, durch das die Einfuhrzölle für 90% der chilenischen Importe aus den USA und für 95% der US-Einfuhren aus Chile beseitigt wurden. Das *Central American Free Trade Agreement* (CAFTA) der USA mit den zentralamerikanischen Staaten und der Dominikanischen Republik wurde 2005 ratifiziert.⁴

4 Auch vor diesem Freihandelsabkommen konnten allerdings schon fast 80% der Importe aus Zentralamerika und der Dominikanischen Republik zollfrei in die

Seit 2004 laufen Gespräche der USA über Freihandelsabkommen mit Panama und den Andenstaaten, für die der *US-Andean Trade Preference Act* 2006 auslaufen wird. Durch die Intensivierung der US-Angebote an die Andenstaaten sollen offensichtlich auch Bestrebungen Brasiliens und anderer lateinamerikanischer Staaten konterkariert werden, der *Comunidad Sudamericana de Naciones* (CSN) mehr Bedeutung zu verschaffen, der am 8. Dezember 2004 gegründeten Staatengemeinschaft, deren Ziel eine verstärkte politische Kooperation und ökonomische Integration der zwölf südamerikanischen Staaten ist.⁵ Allerdings gibt es innerhalb Südamerikas durchaus Vorbehalte gegen die von Brasilien angestrebte Rolle der regionalen Führungsmacht, die eine Art Staatengemeinschaft um sich schar. Überall in der Region gibt es neopopulistische politische Führungspersönlichkeiten, die an die Macht drängen oder sie bereits innehaben (wie Evo Morales in Bolivien und Hugo Chávez in Venezuela), von denen der Rückzug ins Nationale, in die geschlossene Volkswirtschaft propagiert wird, um die Globalisierung auszubremsten. In ökonomischen Konzepten aus der Vergangenheit, die von nationalen Egoismen bestimmt werden, ist aber kaum Raum für Freihandel und Souveränitätsverzicht zu Gunsten regionaler Integration.

Für die USA besteht rein wirtschaftlich gesehen keine zwingende Notwendigkeit für die Ausweitung des Freihandels mit Lateinamerika. Ihre merkantilen Interessen in der Region sind durch bestehende Han-

USA eingeführt werden, auf Grund anderer Präferenzregeln wie z.B. dem *Generalized System of Preferences* (GSP) oder der im Jahr 2000 erneuerten *Caribbean Basin Initiative* (CBI), mit denen die begünstigten Länder der von ihnen erwünschten "NAFTA-Parität" nahe gekommen sind.

5 Neben den Mitgliedern des MERCOSUR und der CAN haben sich auch Chile, Guyana und Surinam der CSN-Initiative angeschlossen. Ob es tatsächlich gelingt, die bislang nur auf ökonomischem Gebiet kooperierenden Integrationsverbünde CAN und MERCOSUR zu einer engeren politischen Zusammenarbeit zu bewegen, bleibt angesichts sehr unterschiedlicher Interessen der Mitgliedstaaten abzuwarten. Dem 1. Gipfeltreffen der Südamerikanischen Staatengemeinschaft am 29. September 2005 in Brasilia blieben die Präsidenten von Guyana, Kolumbien, Surinam und Uruguay fern; der argentinische Staatspräsident Nestor Kirchner reiste noch vor der Eröffnungssitzung des Gipfeltreffens ab, und auch der Präsident Paraguays, Nicanor Duarte, verließ das Gipfeltreffen vorzeitig. In der Abschlusserklärung des Treffens finden sich weder konkrete Beschlüsse zur künftigen institutionellen Ausgestaltung der CSN noch ein fester Zeitplan für die Bildung einer südamerikanischen Freihandelszone der zwölf CSN-Mitgliedstaaten (Rodrigues 2005).

delsabkommen und durch Direktinvestitionen bereits umfassend abgesichert (Sangmeister 2005a). Mit elf Staaten Lateinamerikas und der Karibik haben die USA bilaterale Investitionsschutzabkommen (*Bilateral Investment Treaties*/BITs) geschlossen, um US-Investoren u.a. gegen Enteignung abzusichern. Die USA sind – vor Spanien, Kanada und Deutschland – das wichtigste Herkunftsland ausländischer Direktinvestitionen in Lateinamerika und der Karibik; aus den USA kam während der zurückliegenden Jahre rund ein Drittel der ausländischen Direktinvestitionen in den lateinamerikanischen Volkswirtschaften, wobei sich die US-Investoren verstärkt in den Dienstleistungssektoren engagieren (UNCTAD 2004: 38ff.).

Lateinamerika ist wirtschaftlich ungleich stärker auf die USA angewiesen als umgekehrt. Für viele lateinamerikanische Volkswirtschaften würde ein erleichterter Zugang zu den Märkten der USA die Mobilisierung zusätzlicher Exportpotenziale ermöglichen und damit auch die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze (Sangmeister/Taalouch 2003). Zwar sind die USA in einigen Bereichen von lateinamerikanischen Lieferanten abhängig, wie z.B. von den Erdölimporten aus Venezuela, ihrem drittgrößten Lieferanten dieses wichtigen Rohstoffs, aber bei den meisten anderen Einfuhrgütern der USA ist die geographische Konzentration auf lateinamerikanische Bezugsländer wesentlich geringer. Bei den US-Exporten ist die geographische Diversifikation sogar noch wesentlich ausgeprägter und damit die Konzentration auf lateinamerikanische Handelspartner noch geringer als bei den US-Importen. Hingegen ist Lateinamerika auf den riesigen Absatzmarkt USA angewiesen, auf dem es mehr als die Hälfte seiner Exporte absetzt und für den es vorerst keinen Ersatz durch Ausweitung des intraregionalen Handels gibt.

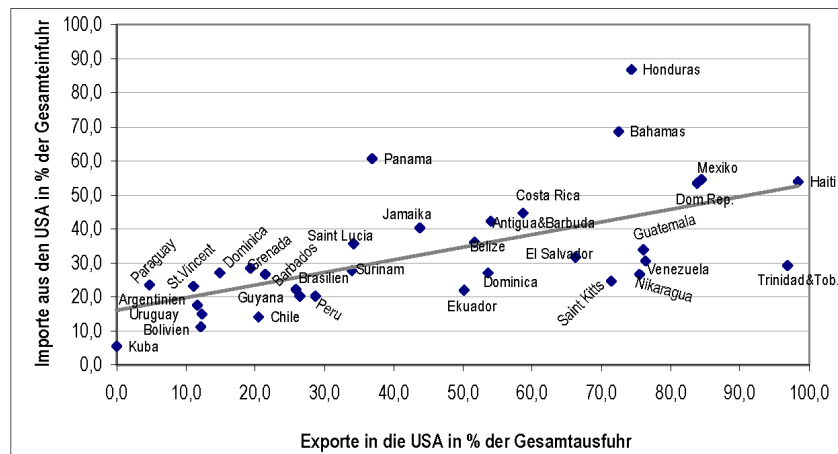
Allerdings sind nicht alle Volkswirtschaften Lateinamerikas in gleichem Maße von dem Außenhandel mit den USA abhängig. Die geographische Konzentration der Ausfuhren lateinamerikanischer Länder auf den US-Markt – und damit auch deren Abhängigkeit von der dortigen konjunkturellen Entwicklung – liegt im lateinamerikanischen Durchschnitt bei 47% der Gesamtausfuhren, jedoch mit erheblichen Unterschieden: Haiti sowie Trinidad und Tobago setzten 2003 mehr als 90% ihrer Exporte in den USA ab, Paraguay hingegen lediglich knapp 5%. Bei den Einfuhren aus den USA ist die Abhängigkeit Lateinamerikas weniger ausgeprägt als bei den Ausfuhren in die USA.

Der Median des prozentualen Anteils der Importe lateinamerikanischer Länder aus den USA lag 2003 bei rund 28% der Gesamteinfuhren und damit deutlich unter dem Median des Exportanteils, der auf die USA entfiel. Allerdings sind die Unterschiede bei der Importabhängigkeit innerhalb Lateinamerikas ebenfalls beträchtlich: Honduras bezog über 80% seiner Einfuhren aus den USA und auch die meisten der übrigen zentralamerikanischen Länder finden sich in der Gruppe mit überdurchschnittlicher Importabhängigkeit von den USA. Die meisten südamerikanischen Volkswirtschaften beziehen hingegen prozentual deutlich weniger Einfuhren aus der wirtschaftlichen Supermacht in Nordamerika. Im Jahr 2003 kam beispielsweise in Brasilien nur gut ein Fünftel der Importe aus den USA, und Chile bezog sogar lediglich 14% seiner Einfuhren von dem nordamerikanischen Handelspartner. Tendenziell geht eine höhere Konzentration der Exporte auf den US-Markt mit einer höheren Konzentration der Einfuhren aus den USA einher (vgl. Abb. 2). Am ausgeprägtesten ist dieser Zusammenhang im Falle Honduras, das 74% seiner Gesamtexporte und 87% seiner Gesamtimporte mit den USA tätigt; aber auch Mexiko, das mehr als 80% seiner Ausfuhren und fast 55% seiner Einfuhren mit dem nördlichen Nachbarn abwickelt, weist eine im lateinamerikanischen Kontext überdurchschnittliche Außenhandelsabhängigkeit von den USA auf.

Lateinamerika hat leidvolle Erfahrungen mit der Abhängigkeit von den USA, und die Legate der gemeinsamen Geschichte belasten die USA als Verhandlungspartner in Lateinamerika mit einem Vertrauens- und Glaubwürdigkeitsproblem. Ein Rückblick auf die US-Lateinamerikapolitik vergangener Dekaden hilft zu verstehen, warum Appelle Washingtons an panamerikanische Zusammengehörigkeit bei den lateinamerikanischen Adressaten häufig ungute Erinnerungen an den immer wieder mit Gewalt durchgesetzten Anspruch der USA wecken, zu einer besonderen Mission in der gesamten Neuen Welt ermächtigt und verpflichtet zu sein – zu einer Mission im eigenen Interesse. Denn zumindest in der Vergangenheit haben die USA aus ihrer Position der Stärke gegenüber Lateinamerika kaum einen Hehl gemacht. So musste Mexiko 1848 im Frieden von Guadalupe Hidalgo und einige Jahre später, 1854, im Gadsden-Kaufvertrag etwa die Hälfte seines Territoriums an die USA abtreten. Nach dem siegreichen Krieg gegen Spanien annektierten die USA 1898 aus den Resten des iberischen Welt-

reiches u.a. Puerto Rico und Kuba, und 1903 erfanden sie auf Kosten Kolumbiens den Staat Panama, um sich das Nutzungsrecht an der Kanalzone zu sichern. Seit dem 19. Jahrhundert haben die USA durch Uminterpretation der Monroe-Doktrin von 1832 ("Amerika den Amerikanern") und Ausweitung zu einer Theorie des *Manifest Destiny* ihren Anspruch auf Vormundschaft über die lateinamerikanischen und karibischen Staaten legitimiert.

Abbildung 2: Außenhandelsabhängigkeit lateinamerikanischer Länder von den USA (2003)



Quelle: Sangmeister (2005a: 72).

In aller Deutlichkeit hat US-Präsident Roosevelt 1904 die Prinzipien US-amerikanischer Hegemonialpolitik in Lateinamerika formuliert; er ließ die lateinamerikanischen Nachbarn wissen, dass eine Politik nicht toleriert werde, die von den Rechts- und Wertevorstellungen der USA abweiche oder deren wirtschaftlichen Interessen entgegenlaufe. Offensichtlich haben die USA ihre Rechte und Interessen in Lateinamerika häufig als verletzt angesehen. Denn die Liste der offenen US-Interventionen in den Ländern südlich des Rio Grande und im karibischen Raum ist lang; auf dieser Liste stehen zwischen 1898 und dem Zweiten Weltkrieg Kuba, die Dominikanische Republik, Haiti, Mexiko, Nicaragua und Panama, nach dem Zweiten Weltkrieg fanden US-Interventionen in Kuba, Guatemala, der Dominikanischen Republik,

Grenada, Nicaragua und Panama statt. Hinzu kommt die skandalöse Liste verdeckter US-Mitwirkung bei der Etablierung von Militärregimes in Lateinamerika, wie beispielsweise in Brasilien (1964) und in Chile (1973).

Die schönen Worte panamerikanischer Rhetorik von US-Politikern haben allzu häufig im Gegensatz gestanden zu den hässlichen Fakten der US-Lateinamerikapolitik. Dies galt für Präsident Kennedys "Allianz für den Fortschritt" genauso wie für die *Enterprise for the Americas*-Initiative von Präsident George Bush Sr. Das Glaubwürdigkeitsproblem der USA in Lateinamerika relativiert auch die Demokratieklausele, die im ALCA-Vertrag vorgesehen ist. Für die lateinamerikanischen Gesellschaften in ihrem keineswegs konsolidierten Prozess der (Re-)Demokratisierung kann diese Demokratieklausele nur insoweit einen Garantiewert haben, als auf ihre Durchsetzung Verlass ist – Verlass dabei auch auf die USA als dem mit Abstand stärksten Akteur innerhalb des zukünftigen Bündnisses. Zweifel daran werden nicht nur in Lateinamerika formuliert, sondern auch in den USA selbst.⁶

Meinungsumfragen in lateinamerikanischen Ländern zeigen, dass das Ansehen der USA im Vergleich zu früheren Jahren deutlich gesunken ist.⁷ In lateinamerikanischen Medien werden viele Facetten des politischen Glaubwürdigkeitsproblems der USA thematisiert, z.B. die Weigerung von Präsident George W. Bush, das Kyoto-Protokoll zu unterzeichnen oder dessen Nichtigkeitserklärung der Unterschrift seines Amtsvorgängers Bill Clinton unter das Abkommen über den Internationalen Strafgerichtshof, der Umgang der USA mit der Todes-

6 So schrieb Paul Krugman unter der Überschrift "Losing Latin America" in der *New York Times* (vom 16.04. 2002) im Hinblick auf die undurchsichtige Rolle von US-Diplomaten bei dem Putsch gegen Venezuelas Präsidenten Hugo Chávez im April 2002: "Surely the worst thing about this episode is the betrayal of our democratic principles; 'of the people, by the people, for the people' isn't supposed to be followed by the words 'as long as it suits U.S. interests'".

7 Meinungsumfragen des unabhängigen US-Forschungsinstituts *The Pew Research Center For The People & The Press* in acht lateinamerikanischen Ländern ergaben im Jahr 2002, dass das Ansehen der USA im Vergleich zu früheren Jahren deutlich gesunken ist. Die Mehrheit der Befragten war der Ansicht, dass die Politik der USA zu einer Verschärfung der Unterschiede zwischen Arm und Reich beitrüge, und dass die Weltmacht keinen entscheidenden Beitrag zur Lösung der Weltprobleme leiste. In allen lateinamerikanischen Ländern, die in die Meinungsumfrage einbezogen waren, wurde eine zunehmende "Amerikanisierung" der eigenen Gesellschaft mehrheitlich abgelehnt.

strafe⁸ sowie die fragwürdigen Aktivitäten US-amerikanischer Geheimdienste im Kampf gegen den Terrorismus. Auch für die Irak-Politik der Bush-Administration findet sich in der lateinamerikanischen Öffentlichkeit kaum Unterstützung, hingegen viel Sympathie für die Haltung des "alten" Europa in diesem Konflikt.

3. Europa auf dem Rückzug

In Lateinamerika wird der erfolgreiche europäische Integrationsprozess mit seiner schrittweisen Süd- und Osterweiterung durchaus als Modellvorlage für eigene Integrationsbemühungen gesehen.⁹ Vorbildhaft für lateinamerikanische Integrationsvorstellungen ist insbesondere die Kohäsions- und Regionalpolitik des EU-Modells, die zu einem Abbau der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten geführt hat. Das EU-Modell beinhaltet grenzüberschreitende Regionalfonds zur Strukturangleichung und Ausgleichszahlungen für Integrationsverlierer – Mechanismen, die in dem Entwurf für den ALCA-Vertrag nicht vorgesehen sind.

Die Unterschiede zwischen US-amerikanischen Integrationsvorstellungen und dem europäischen Integrationsmodell resultieren aus unterschiedlichen Konzeptionen des Gesellschaftsvertrages, der in der europäischen Tradition alle Bürger einbindet, das Eigentum mit sozialen Pflichten verknüpft und Unterstützung für die Schwächeren verlangt. Abweichende Inhalte des Eigentumsbegriffs und des Gesellschaftsvertrages sowie ein differierendes Verständnis der *res publica* machen die Hauptunterschiede zwischen den Wirtschafts- und Gesellschaftssystemen Europas und der USA aus (Hutton 2002: 357). Diese Unterschiede resultieren in einem differierenden Verständnis vor allem der Rolle des Staates bei der Abmilderung von Marktversagen sowie bei der Wahrnehmung sozialer Sicherungs- und Ausgleichsfunktionen. In den USA widersprechen Sozialbindung des Eigentums

8 Mexiko hat im Januar 2003 Klage vor dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag gegen die USA erhoben, denen vorgeworfen wurde, 51 in ihrem Land zur Hinrichtung verurteilten Mexikanern die Information verweigert zu haben, die Hilfe von mexikanischen Konsulaten in Anspruch nehmen zu können (*Süddeutsche Zeitung* Nr. 17 vom 22.01. 2003).

9 Vorbehalte bestehen allerdings in Lateinamerika gegen das institutionelle Arrangement des maximalistischen EU-Modells mit seinen supranationalen Institutionen und deren eigenständigen exekutiven und judikativen Befugnissen.

und staatlich organisierte Umverteilung dem Gründungsmythos einer Politik der Freiheit. Aus der Sicht des US-amerikanischen *Neoconservatism* war das Projekt des *American enlightenment* erfolgreicher als das kontinentaleuropäische Projekt der Aufklärung, da es in den USA in eine praktische Politik der Freiheit umgesetzt wurde, während in Kontinentaleuropa mit seinem fatalen Hang zur Ideologie der Vernunft die Aufklärung auf Theoretisieren begrenzt geblieben sei (Himmelfarb 2004).

Im Unterschied zu den USA bieten die EU Lateinamerika ein transatlantisches Nord-Süd-Integrationsmodell an, das Freihandel mit dem Ausgleich bestehender Asymmetrien verbindet. Eine Wahl zwischen panamerikanischer Integration nach US-Regeln und einem transatlantischen Integrationsbündnis haben die schwachen lateinamerikanischen Volkswirtschaften realistischerweise allerdings nur dann, wenn ihnen entsprechende europäische Angebote gemacht werden. Dabei tut sich die EU bislang jedoch schwer, und insbesondere in der für Lateinamerika essentiellen Frage eines Abbaus des Agrarprotektionismus zeigen die Europäer ebenso wenig Kompromissbereitschaft wie die USA.¹⁰ Ohnehin befindet sich Europa gegenüber Lateinamerika politisch und wirtschaftlich auf dem Rückzug, obwohl viele lateinamerikanische Staaten ein stärkeres Engagement Europas in ihrer Region erwarten – auch deshalb, um ihre Ansätze eigenständiger Politiken gegenüber den USA abzusichern.

Der Anteil Lateinamerikas und der Karibik an dem gesamten Außenhandel (Export+Import) der EU-15, der zu Beginn der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts noch bei etwa 6% gelegen hatte, ist stetig gesunken, auf 4,6% im Jahr 2003 (IDB 2004b: 62). Nach Lateinamerika und in die Karibik gingen 2003 nur 1,8% der EU-Ausfuhren in Drittländer und lediglich 2,0% der EU-Importe von Lieferländern außerhalb der Gemeinschaft kamen aus Lateinamerika (IDB 2004b: 62). Wichtigste Außenhandelspartner der EU in Lateinamerika sind Mexiko und das MERCOSUR-Mitgliedsland Brasilien (vgl. Tab. 4).

10 Gemessen an den offenen und verdeckten Subventionen für die Landwirtschaft, die sich im Jahr 2001 auf ca. 93 Mrd. US\$ summierten, ist die EU noch protektionistischer als die USA (Lankes 2002: 11).

Tabelle 4: Der EU-15-Außenhandel mit Lateinamerika und der Karibik 2003

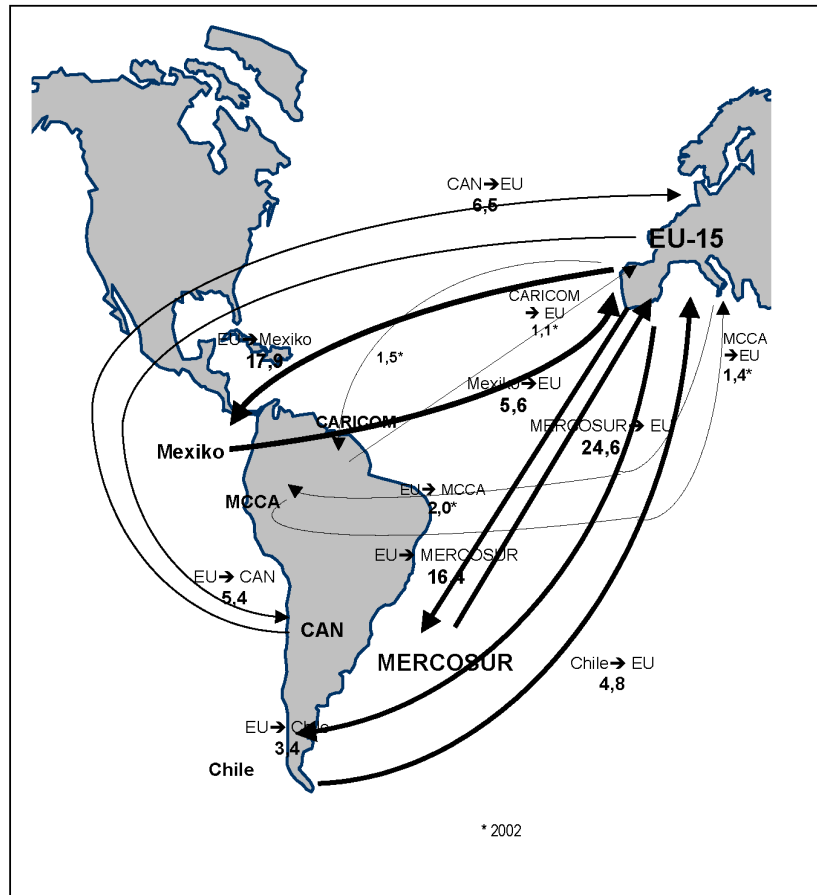
	EU-Export (Mio. US\$)	EU-Import (Mio. US\$)	Saldo (Mio. US\$)
Mexiko	17.863	5.591	+12.272
Chile	3.397	4.802	-1.405
MERCOSUR	16.362	24.572	-8.210
davon: Brasilien	13.214	18.119	-4.905
CAN	5.407	6.496	-1.089
MCCA	2.005*	1.373*	+632
CARICOM	1.487	1.114*	+373

* 2002.

Quelle: Inter-American Development Bank (2004b): *Integration and Trade in the Americas: III EU-LAC Summit: Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union*, Washington, D.C.

Offiziell besteht zwischen der EU und Lateinamerika eine “strategische Partnerschaft”, die bei dem I. Gipfeltreffen der lateinamerikanischen und europäischen Staats- und Regierungschefs 1999 in Rio de Janeiro feierlich vereinbart wurde. Jenseits des ambitionierten Diskurses von Gipfeltreffen soll diese Partnerschaft auf Handelsbeziehungen, auf Entwicklungszusammenarbeit und institutionalisiertem politischen Dialog beruhen. Auch bei dem III. Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der erweiterten EU am 28./29. Mai 2004 im mexikanischen Guadalajara mit den Repräsentanten der Staaten Lateinamerikas und der Karibik wurde zum wiederholten Male die biregionale Wertegemeinschaft beschworen, das gemeinsame Bekenntnis zu Demokratie, sozialstaatlicher Gerechtigkeit und Marktwirtschaft. Zentrale Themen auf der Agenda dieses Gipfeltreffens waren regionale Integration und soziale Kohäsion. Das Thema “soziale Kohäsion” sollte auf die Notwendigkeit sozialer Reformen in den lateinamerikanischen Gesellschaften hinweisen, um Armut und Ungleichheit abzubauen, sowie auf die Bereitschaft der Europäer, die lateinamerikanischen Partner dabei zu unterstützen.

**Abbildung 3: Außenhandelsströme EU–Lateinamerika 2003
(in Mrd. US\$)**



Quelle: Inter-American Development Bank (2004): *Integration and Trade in the Americas: III EU-LAC Summit: Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union*. Washington, D.C., Mai.

Soziale Kohäsion ist ein "europäisches" Thema. Europa will mit dem im Jahr 2000 beschlossenen EU-Reformprogramm zur dynamischsten Zone der Welt werden, durch Wirtschaftswachstum, Schaffung von Arbeitsplätzen und soziale Kohäsion. Die Vertreter Lateinamerikas und der Karibik hatten im Vorfeld des Guadalajara-Gipfels dem von EU-Kommissar Chris Patten lancierten Vorschlag zugestimmt, soziale

Kohäsion zu einem vorrangigen Thema in den biregionalen Beziehungen zu machen – obwohl die Prioritäten diesseits und jenseits des Atlantik unterschiedlich sind. Lateinamerika erwartet aber von den Europäern mehr als nur gute Ratschläge zur Armutsminderung, zum Abbau von Ungleichheit und sozialer Ausgrenzung. Lateinamerikas Volkswirtschaften brauchen im Prozess der Globalisierung die Unterstützung zuverlässiger Partner, um nicht weiter an weltwirtschaftlicher Bedeutung zu verlieren.

Es entspricht europäischen Interessen in Lateinamerika, einen Beitrag zur Stabilisierung und Dynamisierung der dortigen Volkswirtschaften zu leisten; dies kann allerdings nur begrenzt im Rahmen europäischer Lateinamerikapolitik geschehen. Wesentliche Stabilisierungsimpulse können von den globalen *Governance*-Strukturen ausgehen, und insbesondere von den internationalen Finanzierungsinstitutionen (IWF, Weltbank, IDB etc.), innerhalb derer die EU und ihre einflussreicheren Mitgliedstaaten Konzeptionen sozialer Kohäsion und fairer Verteilung von Lebenschancen und zukunftsfähiger Entwicklung stärker zur Geltung bringen können. Für die EU als zweitwichtigstem Handelspartner und Investor Lateinamerikas sollte ein wirtschaftlich leistungsfähigeres Lateinamerika durchaus von Interesse sein. Diesem Interesse können die Europäer Rechnung tragen, indem sie den Forderungen nach einem Abbau der Subventionierung von Agrarexporten sowie von Marktzugangsbeschränkungen in den für lateinamerikanische Produzenten relevanten Sektoren entgegenkommen. Die EU kann durch Zugeständnisse in den Verhandlungen mit dem MERCOSUR, mit der Andengemeinschaft und mit Zentralamerika den Beweis erbringen, dass sie bereit ist, lateinamerikanische Anstrengungen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen und den Globalisierungsprozess partnerschaftlich zu gestalten. Gefragt sind dabei aus lateinamerikanischer Perspektive – mehr noch als gute Ratschläge zur sozialen Kohäsion – die Förderung des Technologietransfers von Europa nach Lateinamerika, die Einbindung auch kleiner und mittlerer lateinamerikanischer Unternehmen und Institutionen in die europäischen Beratungs- und Unterstützungsnetze für Unternehmen (wie *B2Europe*, *Innovation Relay Centres*) sowie die Intensivierung der Wissenschaftskooperation, vor allem in den Bereichen Lebenswissenschaften, Informations- und Kommunikationswissenschaften und der zugehörigen Technologien.

Mehr noch als weiterer Gipfeltreffen bedarf es konkreter gemeinsamer Projekte, soll die "strategische Partnerschaft" als Leitbild des biregionalen Verhältnisses zwischen Europa und Lateinamerika mit Inhalten gefüllt werden. Jedoch dürfte das Interesse an Lateinamerika in der erweiterten EU eher geringer werden; im EU-Haushaltsplan 2004 waren für die Beziehungen zu Lateinamerika deutlich weniger Mittel vorgesehen als im Vorjahr.

Tatsächlich hat der ursprünglich von der EU forcierte Dialog mit Lateinamerika als ein gleichberechtigter Dialog zwischen zwei Regionen allenfalls Symbolwert, denn Lateinamerika spricht nicht mit einer Stimme – ebenso wenig wie Europa in Lateinamerika mit einer Stimme spricht. Wenn die vielbeschworene "strategische Partnerschaft" zwischen Europa und Lateinamerika als "Partnerschaft auf gleicher Augenhöhe" bezeichnet wird, dann ist dies kaum mehr als ein Euphemismus, denn weltpolitischen und weltwirtschaftlichen Bedeutungsunterschiede zwischen Europa und Lateinamerika sind genauso unübersehbar wie die Asymmetrien in den Beziehungen der EU zu den meisten lateinamerikanischen Staaten. Zudem haben viele Mitgliedstaaten in der erweiterten EU überwiegend keine oder nur geringe Interessen an und in Lateinamerika. Dies gilt nicht für alle EU-Länder gleichermaßen, und insbesondere gilt es nicht für Deutschland, das nach wie vor politische und wirtschaftliche Interessen an und in wichtigen lateinamerikanischen Staaten hat (Haid et al. 2005). Dementsprechend sollte deutsche Lateinamerikapolitik die Prioritäten setzen, und zwar jenseits der Rhetorik einer gleichberechtigten biregionalen Partnerschaft zwischen der EU und Lateinamerika. Im Vordergrund stehen vor allem die deutschen Interessen im Cono Sur (insbesondere in Brasilien), aber auch in Mexiko und in Chile. Es entspricht nicht deutschen Interessen, wenn sich die EU auch nach mehrjährigen Verhandlungen immer noch schwer tut, mit den Ländern des südlichen Lateinamerika ein ähnlich weitgehendes Freihandelsabkommen abzuschließen wie mit Mexiko. Auf Grund seiner zu lateinamerikanischen Volkswirtschaften eher komplementären Produktionsstrukturen ergeben sich für Deutschland im Außenwirtschaftsbereich andere Interessen, als dies bei EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich und Spanien der Fall ist, deren Agrarsektoren in einem (hoch subventionierten) kompetitiven Verhältnis zu Lateinamerika stehen.

Europäische Außen- und Entwicklungspolitik wird in Lateinamerika bislang nicht als kohärente, abgestimmte Politik wahrgenommen; tendenziell herrscht der Eindruck vor, dass es sich um getrennte, wenig koordinierte oder gar konzertierte Politikbereiche handelt.¹¹ Da Kohärenz und Handlungsmöglichkeiten der EU-Außenpolitik in hohem Maße vom Gestaltungswillen der Mitgliedstaaten abhängen, wird sich europäische Lateinamerikapolitik auch zukünftig nicht über die Defizite der EU an Autorität und gemeinschaftlichen Interessen hinwegsetzen können. Ohnehin wird die europäische Lateinamerikapolitik seit geraumer Zeit in immer stärkerem Maße von revitalisierten Ambitionen Spaniens in der Region mitbestimmt, während sich in dem vergleichsweise geringen Engagement bei der Einbringung deutscher Positionen in europäische Lateinamerikainitiativen das nachlassende deutsche Interesse an Lateinamerika widerspiegelt. Das Ergebnis ist eine vordergründig konsensuelle und damit konturenlose europäische Lateinamerikapolitik, die Gefahr läuft, sich in unverbindlichen Gipfeltreffen *à la* Guadalajara 2004 zu erschöpfen.

4. Globalisierung, Regionalisierung und lokale Identitäten

Soll sich die "strategische Partnerschaft" zwischen der EU und Lateinamerika nicht auf die bloße Fortführung der Gipfeldiplomatie beschränken, dann muss sie durch konkrete Kooperationsprojekte Substanz gewinnen. Europa kann, gestützt auf seine langen und vielfältigen Erfahrungen mit der erfolgreichen Gestaltung regionaler Zusammenarbeit, lateinamerikanische Projekte (sub-)regionaler Integration mit intensivierten Beratungsleistungen unterstützen. Aber auch der wissenschaftlich-technischen Kooperation mit Lateinamerika sollte zukünftig wieder mehr Bedeutung zukommen, denn mit der tiefgreifenden Umstrukturierung des tertiären Bildungswesens in Europa im Zuge des "Bologna-Prozesses" eröffnen sich Chancen zu einer

11 Die deutsche bilaterale Entwicklungszusammenarbeit (EZ) genießt bei lateinamerikanischen Partnern ein recht hohes Ansehen. Sie wird auf der operativen Ebene als reformorientiert wahrgenommen und ihr wird – neben Professionalität und interkultureller Lernfähigkeit – zugute gehalten, dass die Kooperationsangebote mit weniger sachfremden Konditionen verknüpft sind, als dies bei anderen Gebern der Fall ist. Ein ähnlich positives Image konnte die EZ der EU in Lateinamerika noch nicht gewinnen; EZ-Projekte der EU gelten als überbürokratisiert und anonym.

Wiederannäherung der wissenschaftlichen Interaktion zwischen Europa und Lateinamerika. Auch Lateinamerika muss in den wissensbasierten Produktionsprozessen seine Kompetenz stärken, um mittelfristig nicht dauerhaft zu den Verlierern der Globalisierung zu zählen.

Im lateinamerikanischen Alltag zeigt sich die Globalisierung vordergründig sichtbar vor allem darin, dass materielle und immaterielle Güter aus allen Gegenden der Welt mehr als jemals zuvor verfügbar sind – wenngleich nicht für alle. Nach wie vor sind es allerdings hauptsächlich Produkte *Made in USA*, Waren aus der EU, zunehmend auch Produkte *Made in China*. Der Abbau ökonomischer Grenzhürden, drastisch gesunkene Informations- und Transaktionskosten erlauben es *global players*, mit ihren Produkten im letzten Winkel Lateinamerikas präsent zu sein. Unternehmen aus Lateinamerika finden sich in dem Club der mächtigen *global players* bislang nur vereinzelt.¹² In der Weltwirtschaft sind lateinamerikanische Volkswirtschaften allenfalls sekundäre Akteure, deren Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der “Spielregeln” der globalisierten Weltwirtschaft äußerst gering sind. Zwar hat die Einbindung lateinamerikanischer Unternehmen in den Weltmarkt zugenommen, aber die weltwirtschaftliche Bedeutung der Region ist insgesamt rückläufig (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Lateinamerikas sinkende Bedeutung in der Weltwirtschaft

Der Anteil Lateinamerikas ¹	Angaben in %		
	1980	1990	2004
an der Weltbevölkerung	8,1	8,2	8,5
an der globalen Wertschöpfung ²	6,8	5,6	4,9
an den weltweiten Exporten	5,5	3,9	5,0
an den ausländischen (Netto-)Direktinvestitionen	12,1	4,0	6,4 ³

¹ Lateinamerika und Karibik gemäß der regionalen Abgrenzung der Weltbank.

² Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen in US\$.

³ 2003.

Quelle: World Bank: *World Development Indicators Online* <www.worldbank.org> (Zugriff am 16.11. 2005).

12 In der UNCTAD-Statistik der weltweit 100 größten nichtfinanziellen transnationalen Unternehmen des Jahres 2002 ist als einziges Unternehmen aus Lateinamerika der mexikanische Zementkonzern Cemex S.A. aufgeführt (UNCTAD 2004: 276-278).

In Lateinamerika gibt es – wie überall auf der Welt – Gewinner und Verlierer des Globalisierungsprozesses. Die Globalisierungseffekte sind keineswegs in allen Regionen und Bevölkerungsgruppen Lateinamerikas identisch. Einerseits entstehen lokale Modernisierunginseln, während sich andererseits traditionelle Überlebensökonomien auflösen und die davon betroffenen Menschen aus dem wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Leben ausgegrenzt werden. Als Reaktion auf globalisierungsbedingte Exklusionsprozesse formieren sich neue soziale Bewegungen, denen es teilweise sogar gelingt, Chancen des *global-local-interplay* zu nutzen, und die Aufmerksamkeit international agierender Globalisierungsgegner für ihre Forderungen zu gewinnen.

Immer häufiger sind von Demonstranten überall in Lateinamerika Parolen gegen die Globalisierung zu hören. Die Nutzung von Globalisierungschancen ist bisher nur begrenzt gelungen, während die Schattenseiten des globalisierungsbedingten Strukturwandels unübersehbar und für viele Menschen in Lateinamerika unmittelbar leidvoll spürbar sind. Eine Art Vergeblichkeitssyndrom breitet sich in Lateinamerika aus, die Furcht, von der Globalisierung überrollt zu werden, den Funktionsbedingungen der globalisierten Wirtschaft nicht entsprechen zu können, das bedrohliche Gefühl, in eine Globalisierungsfalle geraten zu sein, in der die Segnungen der westeuropäisch-nordamerikanischen permissiven Konsumzivilisation mit den Ungleichzeitigkeiten und Wahrnehmungsdifferenzen in den eigenen Gesellschaften kollidieren. Aus lateinamerikanischer Perspektive mag der Terminus “Globalisierung” ohnehin irreführend erscheinen, solange für Produkte aus Lateinamerika der Weg auf die Absatzmärkte der westlichen Industrieländer versperrt bleibt und der nordwärts gerichteten Mobilität lateinamerikanischer Arbeitskräfte an den Grenzzäunen des *Río Grande* von der *US-border-patrol* gewaltsam Einhalt geboten wird.

Lateinamerikanische Anti-Globalisierungsreflexe mögen paradox erscheinen, bedenkt man, dass Lateinamerika selbst in gewisser Weise Ergebnis einer raumkonstituierenden Globalisierungswelle ist, Resultat jenes wirtschaftsraumprägenden Globalisierungsanlaufs des 16. Jahrhunderts, als die spanischen und portugiesischen Kolonialreiche begannen, eine grenzüberschreitende Vernetzung von Wertschöpfungsprozessen aufzubauen (Osterhammel/Petersson 2003: 36-41). Mit Hilfe des in Amerika erbeuteten – oder ausgebeuteten – Silbers

gelang es erstmals, ein erdumspannendes Handelsnetz zu etablieren. Beginnend mit den Entdeckungsreisen des Christoph Columbus ist Lateinamerikas (Wirtschafts-)Geschichte immer von europäisch-nordamerikanisch geprägten Internationalisierungsphasen (mit-)bestimmt worden. Lateinamerikas Geschichte war allerdings immer auch eine Geschichte des Widerstandes gegen die europäisch-nordamerikanische Vorstellungswelt (Gabriel 1999: 161). So ist auch in der lateinamerikanischen Diskussion über das ALCA-Projekt von den Gegnern immer wieder der Vorwurf bemüht worden, die USA nutzten das ALCA-Projekt als Instrument, um ein Lateinamerika nach US-Vorstellungen zu modellieren. In der Tat gibt die bisherige Politik der USA wenig Anlass, ausgerechnet auf dem Gebiet der Handelspolitik gegenüber Lateinamerika das Verhalten eines benevolenten Hegemons zu erwarten. Die US-Politik ironisierend, hat der brasilianische Präsident Luiz Inácio "Lula" da Silva bei seinem Europa-Besuch im Juli 2003 gesagt, dass er die US-Amerikaner bewundere, da sie als Erstes an sich denken, als Zweites an sich und als Drittes an sich (*Süddeutsche Zeitung* vom 16.07. 2003).

Im Spannungsverhältnis zwischen globalen Entwicklungsprozessen und deren regionalen und lokalen Auswirkungen wird der Globalisierungsdiskurs in Lateinamerika zunehmend als Partikularitätsdiskurs geführt. Die Besonderheiten des Nationalen, Regionalen oder Lokalen werden als Gegenpole zu universalen Tendenzen umso stärker betont, je weniger ökonomische und politische Prozesse als national, regional oder lokal beeinflussbar wahrgenommen werden. In einer Welt globaler Märkte und globaler Medien, die an der Oberfläche vereinheitlicht, verwestlicht, amerikanisiert, "McDonaldisiert" erscheinen mag, haben die Menschen dennoch nicht eine einzige Identität, sondern sie besitzen viele verschiedene Identitäten. Für die alltäglichen Lebenszusammenhänge der Menschen, für ihre Einbindung in konkrete Produktionsverhältnisse und soziale Reproduktionsbedingungen ist die überschaubare lokale und regionale Ebene entscheidend, trotz aller Enträumlichung und Beschleunigung in Folge der durch die integrierten Kommunikations- und Informationstechnologien ermöglichten Globalisierung.

Regionalisierungsprozesse stehen scheinbar paradoxerweise dem Globalisierungsprozess gegenüber. In den regionalen und lokalen Gegenströmungen zum Globalisierungsprozess, in der Betonung des

je Eigenen, spiegelt sich jedoch die Suche nach Lebensformen wider, die dem eigenen Selbstverständnis der Menschen entsprechen sowie deren eigenen kulturellen und historischen Erfahrungen. In der Entdeckung oder Wiederentdeckung des je Eigenen liegt ja auch die Chance einer Schärfung des Angebotsprofils regionaler oder lokaler Ökonomien in Lateinamerika und der Karibik, beispielsweise auf dem globalen Tourismusmarkt oder auf dem weltweiten Markt für Unterhaltungsmusik (Ratter 2004: 97). Freilich besteht die Gefahr, dass die Vermarktung des je Eigenen gerade im Bereich der Kultur diese an den Prozess der ökonomischen Globalisierung bindet und sie damit ihrer Funktion als partikularer Gegenpol zu universalisierenden Tendenzen enthoben wird.

Sofern Globalisierung nicht mehr bedeutet als ein Synonym für Homogenisierung und Negierung des Besonderen, eröffnen Regionalisierungsprozesse möglicherweise die Chancen mitgestaltender und identitätsfördernder Partizipation. Die Frage stellt sich, ob und wie diese Chancen in den lateinamerikanischen Projekten regionaler Kooperation und Integration wahrgenommen werden können. Die Verantwortung für die Gestaltung dieser Projekte ist nicht deckungsgleich mit Regierungsverantwortung, sondern in diese Verantwortung sind auch Zivilgesellschaft und Wirtschaftsunternehmen mit einbezogen. Der Slogan "Global denken, lokal handeln" drückt die Notwendigkeit anschaulich aus, Verantwortung auf parallelen Maßstabebenen wahrzunehmen. Denn letztendlich findet Entwicklung auf der lokalen, individuenbezogenen Ebene statt. Nicht Lateinamerika entwickelt sich, sondern es geht um die Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen, um deren Möglichkeiten, ihre Existenz in einer dauerhaft lebenswerten Umwelt selbstbestimmt zu gestalten.

Literaturverzeichnis

- Gabriel, Leo (1999): "Erinnerungen an die Zukunft. Postmoderne Utopien in Lateinamerika". In: Mader, Elke/Dabringer, Maria (Hrsg.): *Von der realen Magie zum Magischen Realismus. Weltbild und Gesellschaft in Lateinamerika. ¡atención!* Jahrbuch des Österreichischen Lateinamerika-Instituts, 2. Frankfurt/Main, S. 159-164.
- Garrett, Geoffrey (2004): "Globalization's missing middle". In: *Foreign Affairs* 83, Nr. 6, S. 84-96.

- Haid, Stefan et al. (2005): "Deutsche Interessen in Lateinamerika". In: *KAS-Auslandsinformationen* 21, Nr. 8. Berlin, S. 22-37.
- Himmelfarb, Gertrude (2004): *The Road to Modernity*. New York.
- Hutton, Will (2002): *The World We're In*. London.
- IDB (Inter-American Development Bank) (2002): *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America 2002 Report*. Washington, D.C.
- (2004a): *Integration and Trade in the Americas: A Preliminary Estimate of 2004 Trade*. Washington, D.C.
- (2004b): *Integration and Trade in the Americas: III EU-LAC Summit. Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union*. Washington, D.C.
- (2006): *Integration and Trade in the Americas: Periodic Note*. Washington, D.C., März.
- Jawad, Faris (2004): "Der Marktzugang nach GATT/WTO-Regeln – Anspruch und Wirklichkeit und seine Bedeutung für die Handelsentwicklung der Dritten Welt". *IEE Working Papers* 177. Bochum.
- Lankes, Hans Peter (2002): "Market access for Developing Countries". In: *Finance and Development* 39, Nr. 3, Washington, D.C., S. 8-13.
- Nolte, Detlef (2005): "Droht eine Spaltung Lateinamerikas? Die Ergebnisse des IV. Gipfels der Amerikas in Mar del Plata". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 7, Nr. 21. Hamburg, S. 241-248.
- Osterhammel, Jürgen/Petersson, Niels P. (2003): *Geschichte der Globalisierung. Dimensionen, Prozesse, Epochen*. München.
- Ratter, Beate (2004): "Karibische Integrationsbemühungen. Ein Lehrstück der Globalisierung". In: Bodemer, Klaus et al. (Hrsg.): *Lateinamerika Jahrbuch 2004*. Frankfurt/Main, S. 93-115.
- Rodrigues, Ana Carolina (2005): "Ein Gipfeltreffen mit Misstönen". In: *Focus Brasilien*, Nr. 9. Rio de Janeiro, S. 1-4.
- Sangmeister, Hartmut (2005a): "Gulliver und die Zwerge: Asymmetrien und Interdependenzen der Wirtschaftsbeziehungen in den beiden Amerikas". In: *Lateinamerika Analysen*, 11. Hamburg, S. 61-86.
- (2005b): "Der neue Regionalismus und die lokale Logik der Globalisierung". In: Gmelch, Nadja/Kopyciok, Antje/Meyer, Andreas (Hrsg.): *Frei Handeln in den Amerikas. Entwicklung und Perspektiven gegenwärtiger Integrationsprojekte. Schriftenreihe zu den Passauer Lateinamerikagesprächen*, 1. München, S. 12-29.
- Sangmeister, Hartmut/Melchor del Río, Amaranta (2003): "Kommt eine ALCA light? Lateinamerikanische Vorbehalte lassen das Projekt einer panamerikanischen Freihandelszone schrumpfen". In: *Brennpunkt Lateinamerika* 5, Nr. 24. Hamburg, S. 247-257.
- Sangmeister, Hartmut/Taalouch, Karim (2003): "ALCA: Neue Wachstums- und Entwicklungschancen für Lateinamerika?". In: *Lateinamerika Analysen*, 5. Hamburg, S. 65-95.

- UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2004): *World Investment Report 2004: The Shift to Services*. New York/Geneva.
- Wilson, Dominic/Purushothaman, Roopa (2003): *Dreaming With BRICs: The Path to 2050*. *GoldmannSachs Global Economics Paper* 99. New York.
- World Bank (International Bank for Reconstruction and Development) (2000): *Trade Blocks*. New York.
- (2005): *World Development Report 2006: Equity and Development*. New York.

Peter Birle

Von Rivalen zu strategischen Partnern? Selbst- und Fremdbilder in den bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien

Einleitung

Die langjährige Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien bildete ein zentrales Element der innerlateinamerikanischen Beziehungen des 19. und 20. Jahrhunderts. Zwar standen sich die beiden größten Länder Südamerikas seit ihrer Unabhängigkeit vor fast 200 Jahren nur einmal in einem Krieg direkt gegenüber, aber trotz wiederholter Ansätze gelang es bis in die achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts nie, die bilateralen Beziehungen dauerhaft auf eine partnerschaftliche Grundlage zu stellen. Seit dieser Zeit konnte die traditionelle Rivalität schrittweise überwunden werden, beide Länder schlossen eine Fülle von bi- und multilateralen Kooperationsabkommen ab und erklärten sich 1997 wechselseitig zu strategischen Partnern. Im Mittelpunkt des folgenden Beitrages steht die Frage nach den Ursachen für die langjährige Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien, nach den Faktoren, die zu ihrer Überwindung beigetragen haben, sowie nach dem Grad an Internalisierung, den die neu entstandene "Kultur der Freundschaft" zwischen beiden Ländern inzwischen erreicht hat.

Die theoretische Herangehensweise an diese Fragestellungen basiert auf einer Kombination verschiedener Theoriestränge. In Anlehnung an sozialkonstruktivistische Ansätze in den Internationalen Beziehungen gehe ich davon aus, dass die Außenpolitik eines Landes nicht allein durch materielle, sondern ganz wesentlich auch durch immaterielle Faktoren wie Ideen, Rollenverständnisse und Verhaltenserwartungen geprägt wird. Dazu gehören die Vorstellungen über das eigene Land und dessen tatsächliche bzw. wünschenswerte Rolle im internationalen System genauso wie diejenigen Bilder, die sich die außenpolitischen Entscheidungsträger von den Nachbarländern und

deren Absichten sowie vom Zustand des internationalen Systems insgesamt machen. Je nachdem, wie bestimmend die Faktoren Gewalt oder Kooperation für das gemeinsam geteilte Rollenverständnis von Akteuren sind, nehmen sich Staaten gegenseitig als Feinde, Rivalen oder Freunde wahr. Welche Beziehungskultur sich zwischen ihnen herausbildet, hängt zudem davon ab, wie weitgehend die jeweiligen Normen von den Akteuren internalisiert wurden (Wendt 1999). Selbstverständlich sind auch andere Faktoren für die Erklärung außenpolitischen Verhaltens wichtig. Neben dem Regimetyp, der innenpolitischen Situation und der Entwicklungsstrategie eines Landes gehören dazu die relative Machtverteilung zwischen zwei oder mehr Ländern, der Grad ihrer politischen und wirtschaftlichen Interdependenz und damit auch das Ausmaß gemeinsamer Interessen, das Verhältnis zu dritten Staaten, insbesondere zu Hegemonialmächten, sowie die Zwänge und Anreize, die sich aus dem allgemeinen Zustand des internationalen Systems ergeben. Diese Faktoren werden im Folgenden ebenfalls berücksichtigt, im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen allerdings die Selbst- und Fremdbilder Argentiniens und Brasiliens.

Der Beitrag zeichnet die jeweiligen nationalen Perspektiven Argentiniens und Brasiliens und deren wechselseitige Vorstellungen voneinander in vier Phasen nach. Die erste Phase reicht von der Unabhängigkeit bis zum Ende des brasilianischen Kaiserreichs im Jahr 1889 und zeichnet sich durch starke bilaterale Konflikte bei einer gleichzeitig relativ geringen Dichte der Beziehungen aus. Die zweite Phase umfasst die Blütezeit der Agravexportmodelle bis 1930. Sie ist geprägt durch politische Rivalität um die Suprematie in Südamerika, die Orientierung an unterschiedlichen Hegemonialmächten (Argentinien an Großbritannien, Brasilien an den USA) und ein nach wie vor relativ geringes Ausmaß an wirtschaftlicher Interdependenz. Die dritte Phase dauert von 1930 bis 1979 und ist charakterisiert durch einen entwicklungsstrategischen Wandel in beiden Ländern, wachsende ökonomische Interdependenz und wiederholte Ansätze zu einer stärkeren bilateralen Zusammenarbeit, die jedoch immer wieder an innenpolitischen Umbrüchen und geopolitischen Rivalitäten scheitern. Gleichzeitig entwickelt sich in dieser Phase das Machtgleichgewicht zwischen beiden Ländern stark zu Ungunsten von Argentinien. Die vierte Phase beginnt mit der Abkehr von einer permanenten Konflikt- und Bedrohungshypothese im bilateralen Verhältnis Ende der 1970er

Jahre und zeichnet sich durch eine starke Verdichtung der Zusammenarbeit auf allen Ebenen aus, die nicht zuletzt durch die Rückkehr zur Demokratie in beiden Ländern begünstigt wurde.

Eine kurze Anmerkung zum Forschungsstand: Die jeweiligen Nachbarländer und die mit diesen gepflegten Beziehungen spielten in den lateinamerikanischen Schulen und Universitäten traditionell nur eine untergeordnete Rolle. Trotz der seit der Zeit der Unabhängigkeit gepflegten Rhetorik der lateinamerikanischen Einheit zeichneten sich die Beziehungen zwischen den Staaten der Region oft durch Desinteresse und wechselseitige Vorurteile aus. Lange Zeit entstanden kaum Forschungsarbeiten über die Nachbarländer und die Beziehungen zu diesen, man konzentrierte sich auf die eigene Nationalgeschichte und auf die Beziehungen zu den Großmächten. Wenn die Beziehungen zu Nachbarländern überhaupt thematisiert wurden, so ging es meist um Kriege und Grenzstreitigkeiten. Diese Situation änderte sich seit den neunziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts nach und nach. Es entstanden zahlreiche binationale und gesamtlateinamerikanische Verbände von Forschern, die sich mit der Geschichte und Gegenwart der Beziehungen zwischen den verschiedenen Nachbarländern sowie in der Region insgesamt auseinandersetzen. Die daraus hervorgegangenen Forschungsarbeiten sind meist mit der Absicht verbunden, traditionelle Feindbilder und Stereotypen zu überwinden und ein emphatisches Verständnis für die Perspektive der Anderen zu entwickeln. Als Beispiel seien die beiden von Pablo Lacoste herausgegebenen Sammelbände zu den bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien, Chile und ihren Nachbarländern (Lacoste 2005a u. 2005b), der Versuch einer gemeinsamen Geschichte des *Cono Sur* (Rapoport/Cervo 2001) sowie der Sammelband der *Fundação Alexandre de Gusmão* zur "Vision des Anderen" in den brasilianisch-argentinischen Beziehungen (FUNAG 2000) genannt.

1. Kriegerische Auseinandersetzungen und Konflikte im 19. Jahrhundert

Die Nachbarländer Brasilien und Argentinien gehörten verschiedenen Kolonialreichen an und nahmen auch in den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit von Portugal bzw. Spanien eine unterschiedliche Entwicklung. Das portugiesischsprachige Brasilien spielte im ansons-

ten weitgehend spanischsprachigen Lateinamerika eine historisch-politische, sprachliche und kulturelle Sonderrolle. Die portugiesische Kolonie erlangte ihre Unabhängigkeit ohne große Unruhen und wurde zu einem weitgehend stabilen Kaiserreich.¹ Dagegen zerfiel das spanische Kolonialreich in zahlreiche Republiken, die auch nach den oft langwierigen und blutigen Unabhängigkeitskriegen nicht zur Ruhe kamen, sondern durch Konflikte zwischen lokalen und zentralen Machtfaktoren geprägt blieben. Auch die Entwicklung in Argentinien zeichnete sich nach der Unabhängigkeit über viele Jahrzehnte durch Anarchie, Unordnung und Bürgerkriege aus. Erst in den sechziger Jahren des 19. Jahrhunderts gelang eine Stabilisierung des Zentralstaates.² Zunächst jedoch waren die Grenzen in der La Plata-Region nicht klar abgesteckt und es war keine historische Selbstverständlichkeit, dass aus den Grenzen des ehemaligen Vizekönigreiches Río de la Plata die heutigen Staaten Argentinien, Bolivien, Paraguay und Uruguay hervorgehen würden. Genauso wie Uruguay und Paraguay zu Teilen des argentinischen Staates hätten werden können, wäre es auch

-
- 1 Der Weg Brasiliens zur Unabhängigkeit war durch starke Kontinuität geprägt und verlief größtenteils friedlich. 1808 verlagerte die mit dem napoleonischen Invasionsheer konfrontierte portugiesische Krone mit Unterstützung Großbritanniens ihren Sitz nach Brasilien, das 1815 den Status eines gleichberechtigten Königreichs erhielt. 1821 kehrte Prinzregent Dom João als König nach Portugal zurück, sein Sohn Pedro I. erklärte 1822 die Unabhängigkeit Brasiliens und ließ sich zum Kaiser proklamieren. Bereits 1824 erfolgte die Anerkennung der Unabhängigkeit durch die USA, 1825 folgten Portugal und Großbritannien diesem Schritt. Nach der Abdankung von Pedro I. zugunsten seines minderjährigen Sohnes (1831) übernahm dieser 1840 als Kaiser Dom Pedro II. die Macht. Er blieb bis 1889 brasilianischer Kaiser.
 - 2 Die Mairevolution von 1810 führte zum Unabhängigkeitskrieg gegen die spanische Kolonialmacht, der erst 1824 endete. 1816 erklärten die **Vereinigten Provinzen des Río de la Plata** (*Provincias Unidas del Río de la Plata*) ihre Unabhängigkeit. Die interne Entwicklung blieb in den folgenden Jahrzehnten geprägt durch blutige Bürgerkriege zwischen unterschiedlichen Faktionen und Provinzen. Zwischen 1830 und 1852 übernahm der Gouverneur der Provinz Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, im Rahmen einer diktatorischen Herrschaft die prekäre Repräsentation des Landes, für das sich ab Mitte der 1830er Jahre die Bezeichnung **Argentinische Konföderation** (*Confederación Argentina*) einbürgerte. Rein rechtlich wurde diese Bezeichnung erst nach der Niederlage von Rosas in der Schlacht von Caseros (1852) und dem dadurch ermöglichten Erlass einer ersten nationalen Verfassung (1853) eingeführt. Die Provinz Buenos Aires weigerte sich zunächst, dem föderativen Staat beizutreten. Erst 1861 wurde das Land nach der Eingliederung von Buenos Aires in die Konföderation geeint. Streng genommen kann erst seit diesem Zeitpunkt von **Argentinien** die Rede sein.

möglich gewesen, dass die heutigen argentinischen Provinzen Formosa, Misiones, Chaco und Corrientes ganz oder teilweise Bestandteile Paraguays geworden wären. Aus dieser Situation ergaben sich in der Zeit nach der Unabhängigkeit zahlreiche Territorialkonflikte. Zudem blieb es lange Zeit schwierig, die Beziehungen *zwischen* den spanischsprachigen Staaten und Proto-Staaten Südamerikas eindeutig von deren *internen* Angelegenheiten zu trennen. Auch wenn Caudillos und politische Eliten zur Legitimation ihrer Herrschaft sehr früh auf nationalstaatliche Symbole und Rhetorik setzten, waren die nationalen Identitäten der Länder Lateinamerikas zu einem großen Teil das Ergebnis nachträglich geprägter historiographischer Mythologien (Cisneros/Escudé 1998a: 13-105).

Zwischen Argentinien und Brasilien setzten sich nach der Unabhängigkeit Kontroversen fort, die bereits während der Kolonialzeit zwischen Spanien und Portugal bestanden hatten. Dabei ging es vor allem um die Kontrolle der *Banda Oriental*, die im Wesentlichen das Territorium des heutigen Uruguay umfasste. Sie ermöglichte Zugang zum La Plata-Becken und den dazugehörenden Flusssystemen und war daher für Handel und Schifffahrt von großer Bedeutung. In der Endphase der Kolonialzeit hatte die *Banda Oriental* zum Vizekönigreich Río de la Plata gehört, 1811 nutzten portugiesische Truppen jedoch die Wirren der Unabhängigkeitskriege, um das Gebiet zu besetzen. Sie mussten sich zwar zunächst wieder zurückziehen, rückten einige Jahre später jedoch erneut ein. 1821 wurde das Gebiet als Provinz *Cisplatina* zunächst Teil des Königreichs Portugal, 1822 dann Teil des unabhängigen Brasilien. 1825 landete eine Gruppe von Unabhängigkeitskämpfern in der *Banda Oriental*, sagte sich von Brasilien los und deklarierte die Verbindung des Gebietes mit Argentinien. Nachdem der Kongress in Buenos Aires dies akzeptiert hatte, erklärte Brasilien den Vereinigten Provinzen des Río de la Plata im Dezember 1825 den Krieg. Keiner Seite gelang es in den folgenden Jahren, eindeutige militärische Vorteile zu erlangen. Es kam zu diplomatischen Verhandlungen unter Vermittlung Großbritanniens, die 1828 mit einem Schiedsspruch endeten. Die *Banda Oriental* wurde weder den Vereinigten Provinzen noch Brasilien zugeschlagen, vielmehr entstand mit der *República Oriental del Uruguay* ein eigenständiger Staat. In einem Friedensvertrag akzeptierten die Vereinigten Provinzen und Brasilien die Unabhängigkeit Uruguays, gleichzeitig garan-

tierte das Abkommen die freie Schifffahrt auf dem Río de la Plata und seinen Nebenflüssen (Madrid 2004: 94ff.).

Damit endete der erste und einzige Krieg in der Geschichte der bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien, die Konflikte rissen jedoch auch in der Folgezeit nicht ab. Während der Regierungszeit des Diktators Juan Manuel de Rosas in der Provinz Buenos Aires zwischen 1829 und 1852 häuften sich die Spannungen und Feindseligkeiten, wobei es nicht nur um Uruguay ging, wo die von Rosas dominierte Argentinische Konföderation und das brasilianische Kaiserreich unterschiedliche Konfliktparteien protegten, sondern auch um die indirekte Unterstützung von separatistischen Bewegungen im Süden Brasiliens durch Rosas. 1850 brach Rosas die diplomatischen Beziehungen zu Brasilien ab, nachdem er von einem Geheimpakt zwischen den Regierungen Brasiliens, Uruguays und dem brasilianischen Finanzmagnaten Baron von Mauá gegen ihn erfahren hatte. 1851 schloss Brasilien Allianzen mit Paraguay, Uruguay sowie mit den zur Argentinischen Konföderation gehörenden Provinzen Corrientes und Entre Ríos, um Rosas gemeinsam entgegenzutreten. Befehlshaber des "Großen Heeres" in der Schlacht von Caseros, mit der die Niederlage von Rosas besiegelt wurde, war der Gouverneur von Entre Ríos, José de Urquiza, aber Brasilien trug sowohl mit Truppen als auch finanziell zum Sieg gegen den Diktator bei. 1856 unterzeichneten die Argentinische Konföderation und Brasilien einen Vertrag, der das Prinzip der freien Schifffahrt auf den Flüssen des La Plata Beckens bestätigte und für Handel und Schifffahrt zwischen den beiden Ländern das Reziprozitätsprinzip einschließlich Meistbegünstigungsklausel vorsah. Gleichzeitig garantierten beide Länder erneut die Unabhängigkeit Uruguays und Paraguays und verpflichteten sich dazu, weder direkt noch indirekt separatistische Bewegungen im jeweils anderen Land zu unterstützen (Cisneros/Escudé 1998b: 189-249).

Im Krieg der "Dreierallianz" gegen Paraguay (1865-1870) kooperierten argentinische und brasilianische Truppen mit denen Uruguays. Beide Länder sicherten sich nach dem Sieg bedeutende Territorialzuwächse auf Kosten des vernichtend geschlagenen Paraguay.³ Sie

3 Auslöser des Krieges gegen Paraguay war erneut ein Konflikt um Uruguay. Brasilien hatte dort 1864 mit Duldung des argentinischen Präsidenten Mitre ge-

fochten in den darauf folgenden Jahren allerdings einen Territorialkonflikt um einen Teil der Provinz Misiones aus, der erst 1895 durch einen Schiedsspruch des US-Präsidenten Grover Cleveland zu Gunsten der Ansprüche Brasiliens entschieden wurde (Cisneros/Escudé 1999: 109ff.).

Durch das Ende des Kaiserreichs und die Etablierung eines republikanischen Staatswesens erfolgte 1889 eine politisch-institutionelle Annäherung zwischen Brasilien und den südamerikanischen Nachbarn (Birle 2006). Auch die diplomatischen Beziehungen mit Argentinien wurden intensiver und zunächst entspannter. 1899 besuchte der argentinische Präsident Roca Río de Janeiro, ein Jahr später der brasilianische Präsident Campos Salles Buenos Aires.

2. Rivalität im Zeichen privilegierter Partnerschaften mit Großbritannien und den USA

Im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts stieg Argentinien innerhalb weniger Jahrzehnte zu einem der größten Agrarexporteure weltweit auf und konnte damit den aus der Kolonialzeit und den Jahrzehnten nach der Unabhängigkeit überkommenen Entwicklungsvorsprung Brasiliens mehr als kompensieren. Für den raschen Aufstieg waren verschiedene Faktoren wichtig, u.a. die wachsende Nachfrage nach

gen eine dem Kaiserreich nicht genehme Regierung interveniert. Daraufhin brach Paraguay die Beziehungen zu Brasilien ab und marschierte im brasilianischen Mato Grosso ein mit dem Argument, das Gleichgewicht der Kräfte und die Souveränität der Länder der Region sei verletzt worden. Von Argentinien forderte Paraguay für seine Truppen die Erlaubnis zur Durchquerung der Provinz Misiones. Nachdem Buenos Aires dies verweigerte, erklärte Paraguay Argentinien den Krieg und besetzte die Provinz Corrientes. 1865 schlossen die Regierungen Argentiniens, Brasiliens und Uruguays den *Tratado de la Triple Alianza*, nachdem Brasilien zuvor einen Friedensvertrag mit der neuen (dem Kaiserreich genehmen) Regierung von Uruguay abgeschlossen hatte. Der Krieg der Dreierallianz gegen Paraguay dauerte mehrere Jahre und war der blutigste in der lateinamerikanischen Geschichte. Der große Verlierer des Krieges war Paraguay. Das Land musste ein Drittel seines Territoriums an die Sieger abtreten, eine zeitweise Besatzung akzeptieren und eine hohe Auslandsschuld begleichen. Noch viel gravierender waren die sozialen Kosten des Krieges: Paraguay, das vor dem Krieg ca. eine halbe Million Einwohner gehabt hatte, war am Ende des Krieges auf 220.000 Menschen dezimiert, in ihrer Mehrheit Frauen, Kinder und Alte. Der weitaus größte Teil der männlichen Bevölkerung starb im Krieg. Bis heute ist der Krieg der Dreierallianz ein in der Geschichtsschreibung der beteiligten Länder unterschiedlich gedeutetes historisches Ereignis (Brezzo 2004).

landwirtschaftlichen Produkten auf dem Weltmarkt infolge der europäischen Industrialisierungsprozesse, fruchtbare Ländereien, die für die landwirtschaftliche Produktion genutzt werden konnten, Arbeitskräfte sowie die notwendige Infrastruktur für Verarbeitung und Transport der Produkte. Ohne ausländisches Kapital wäre der argentinische Staat nicht dazu in der Lage gewesen, diese Entwicklungen in Gang zu setzen. Die ausländischen Investitionen, deren Umfang noch 1860 kaum erwähnenswert war, wuchsen bis zur Jahrhundertwende auf ca. 2,5 Mrd. Dollar (im Wert von 1963) und bis 1913 auf 10,5 Mrd. Dollar an. Im gleichen Jahr betrug der Anteil ausländischen Kapitals am gesamten Fixkapital 50%, 1929 lag er immerhin noch bei 32%. Der Löwenanteil entfiel auf Großbritannien, das zum bedeutendsten Investor, zum wichtigsten Abnehmer argentinischer Agrarprodukte und zum Lieferanten von Konsumgütern avancierte. Im Jahr 1909 stammten etwa zwei Drittel aller ausländischen Investitionen aus Großbritannien, dagegen fiel der Anteil nordamerikanischen Kapitals mit 0,9 Prozent gering aus (Birle 1995: 29ff.).

Außenpolitisch schlug sich dieses Entwicklungsmodell in vier Grundpositionen nieder: einer starken Orientierung an Europa, vor allem an Großbritannien, einer kritischen Haltung gegenüber den USA und deren wachsendem Einfluss in Lateinamerika, dem Eintreten für eine friedliche Beilegung von Konflikten und für Nichtintervention sowie einem relativen Desinteresse an Lateinamerika. Während das atemberaubende Wachstum Argentiniens bei einem Teil seiner Eliten ein Gefühl der Überlegenheit gegenüber dem Rest der Region aufkommen ließ, blieben nicht nur die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit den Nachbarländern schwach ausgeprägt, sondern auch im kulturellen Bereich existierte nur wenig Austausch. Brasilien betrachtete man in wirtschaftlicher Hinsicht mit Gleichgültigkeit, in kultureller Hinsicht als ein unterlegenes Land und in politischer Hinsicht als einen Rivalen, der nach subregionaler Vorherrschaft strebte (Russel/Tokatlian 2003: 73). Der argentinische Historiker Tulio Halperín Donghi beschrieb das damalige Selbstbild Argentiniens einmal folgendermaßen:

Drei Elemente schienen den Kontrast zwischen Argentinien und seinen lateinamerikanischen Nachbarn klar zu belegen: die augenscheinliche wirtschaftliche Überlegenheit, die Fortschritte bei der Herausbildung einer modernen Gesellschaft und das erste durch einen friedlichen Trans-

formationsprozess geschaffene demokratische politische System Südamerikas. [...] All dies trug zu einer Verfestigung der argentinischen Eitelkeit bei, mit Ergebnissen, die sich auf lange Sicht als katastrophal erweisen sollten. Aber – dies gilt es mit der typisch argentinischen Bescheidenheit anzuerkennen – es war ja tatsächlich so, daß sich Argentinien damals deutlich von seinen lateinamerikanischen Nachbarn unterschied. (Halperín Donghi 1996: 19)

Brasilien folgte während der “Alten Republik” (1889-1930) wie Argentinien im Wesentlichen einem Agrarexportmodell, seine wirtschaftliche Entwicklung verlief im Vergleich mit der des südlichen Nachbarn allerdings eher stagnierend. Hauptabsatzmarkt des Kaffeeexporteurs Brasilien war anders als im Falle Argentiniens nicht Großbritannien, sondern die USA. Vor diesem Hintergrund ist auch die unter Außenminister Baron von Rio Branco, der dieses Amt von 1902 bis 1912 bekleidete, vorgenommene Weichenstellung der brasilianischen Außenpolitik zu verstehen. Rio Branco sorgte für eine Professionalisierung der brasilianischen Diplomatie, ihm gelang die Bereinigung zahlreicher offener Grenzfragen mit den Nachbarstaaten und er etablierte ein mit wenigen Unterbrechungen bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts gültiges außenpolitisches Paradigma.⁴ Ein zentrales Element dieser Politik war die “ungeschriebene Allianz” mit den USA (Burns 1966: 196-200; Conduru 1998). Rio Branco erkannte den Aufstieg der USA zu einer zukünftigen Weltmacht und zur Hegemonialmacht in der Westlichen Hemisphäre. Als Realpolitiker nahm er zur Kenntnis, dass der US-Markt Anfang des 20. Jahrhunderts ungefähr 50 % der brasilianischen Exporte aufnahm, vor allem Kaffee, Kautschuk und Kakao. Ausgehend von der Anerkennung eines signifikanten Machtgefälles zwischen den beiden Partnern bemühte sich die brasilianische Diplomatie seit Rio Branco darum, die Macht der

4 Die Institutionalisierung eines professionell arbeitenden Außenministeriums – bis heute bekannt als Itamaraty, in Anlehnung an den Namen des Palastes, der von 1899 bis 1970 als Sitz der Behörde diente – sowie eines funktionierenden diplomatischen Dienstes garantiert bis heute eine langfristig orientierte, kontinuierliche, von Parteipolitik, Regierungswechseln und sogar von Regimewechseln nur bedingt betroffene Außenpolitik, wie es sie in dieser Form in kaum einem anderen lateinamerikanischen Land gibt. Das Itamaraty fungiert als permanente Institution der Nation und als institutionelles Gedächtnis der diplomatischen Tradition (Lafer 2001: 21). Es ist daher auch kein Zufall, dass der Baron von Rio Branco als Schöpfer des Itamaraty in Brasilien über einen vergleichbaren Stellenwert im historischen Gedächtnis der Nation verfügt wie die Helden der Unabhängigkeit in den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern.

USA in den Dienst brasilianischer Ziele zu stellen oder sie wenigstens zu neutralisieren, um sie nicht gegen sich zu haben. Daher bekannte man sich zu einer pragmatischen Unterstützung nordamerikanischer Positionen auf hemisphärischer oder globaler Ebene im Gegenzug für die Hilfe bzw. das Wohlwollen der USA hinsichtlich brasilianischer Ziele. Dies implizierte die Akzeptanz nordamerikanischer Positionen, die von der Mehrheit der lateinamerikanischen Länder abgelehnt wurden. Beispielsweise wandte sich Rio Branco wie die USA gegen die Drago-Doktrin, d.h. gegen den vom argentinischen Außenminister Luis Drago aufgestellten und auf der Zweiten Haager Friedenskonferenz 1907 in abgeschwächter Form ins Völkerrecht aufgenommenen Grundsatz, nach dem die Eintreibung von Vertragsschulden eines Landes mit Waffengewalt durch den Gläubigerstaat unzulässig ist. Im Gegensatz zu den meisten anderen lateinamerikanischen Ländern akzeptierte Brasilien sowohl die ursprüngliche Monroe-Doktrin von 1823 – die es allerdings multilateral zu deuten versuchte (Lafer 2001: 66f.) – als auch den sogenannten *Roosevelt corollary*.⁵ Das Bündnis mit den USA richtete sich offiziell nicht gegen einen spezifischen Gegner, sondern sollte die Verhandlungsmacht Brasiliens erhöhen. Es war jedoch nicht zuletzt als Gegengewicht zum Einfluss Großbritanniens in Lateinamerika und zur Stützung der brasilianischen Position gegenüber Argentinien gedacht (Jaguaribe 1986: 169). Bandeira geht sogar davon aus, dass Rio Branco die Amerikas als eine Art Kondominat betrachtete, in dem Brasilien seinen Einfluss über den Süden ausüben könne, während die USA Mexiko, Zentralamerika und die Karibik dominierten (Bandeira 2003: 145).

Während Argentinien mit den *Pactos de Mayo* von 1902 seine bilateralen Konflikte mit Chile zunächst überwinden und eine Phase

5 Diese 1904 verkündete "Ergänzung" zur Monroe-Doktrin warnte die lateinamerikanischen Regierungen davor, durch eigenes "Fehlverhalten" Situationen heraufzubeschwören, die europäische Mächte zum Eingreifen veranlassen könnten. In solchen Fällen würden sich die USA gezwungen sehen, die Aufgaben einer "internationalen Polizeimacht" auszuüben und für Ordnung, Stabilität und Sicherheit zu sorgen. Befragt zum *Roosevelt corollary* und den US-Interventionen in Zentralamerika äußerte Rio Branco die Ansicht, wenn die entsprechenden Länder nicht dazu in der Lage seien, sich selbst zu regieren und dauernde Revolutionen und Bürgerkriege zu verhindern, dann hätten sie auch kein Existenzrecht und müssten Platz machen für eine stärkere, besser organisierte, fortschrittlichere und furchtbarere Nation (Bueno 1977; Burns 1966: 152).

der Kooperation einleiten konnte (Lacoste 2005c: 57f.), verschlechterten sich die argentinisch-brasilianischen Beziehungen erneut, nachdem Brasilien 1904 ein Gesetz zur Aufrüstung seiner Seestreitkräfte erlassen hatte. In den folgenden Jahren setzte – innerhalb der bescheidenen Möglichkeiten der beiden Länder – ein Rüstungswettlauf vor allem hinsichtlich der Marine zwischen Argentinien und Brasilien ein. Zusammen mit dem persönlichen Antagonismus zwischen Rio Branco und dem argentinischen Außenminister Zeballos ergaben sich im Rahmen wechselseitiger Strategien zur Erlangung eines Machtgleichgewichts phasenweise tatsächlich ernsthafte militärische Spannungen zwischen beiden Ländern. Ein von Außenminister Rio Branco 1904 vorgeschlagener Nichtangriffspakt zwischen Argentinien, Brasilien und Chile, der sogenannte ABC-Pakt, kam zunächst nicht zustande. Erst 1915 unterzeichneten die drei Länder einen entsprechenden Vertrag, der allerdings von Argentinien nie ratifiziert wurde (Conduru 1998).

Das argentinische und brasilianische Streben nach Suprematie in Südamerika basierte zu Beginn des 20. Jahrhunderts weniger auf realen Interessen der beiden Länder in anderen Ländern der Region als auf ihren Selbst- und Fremdbildern. Keines der Länder unterhielt nennenswerte Wirtschaftsbeziehungen zu einem anderen Land der Region, abgesehen vom bilateralen Handel untereinander. Das Suprematiestreben war vor allem eine Folge von divergierenden Mythen. Dem argentinischen Selbstbild einer europäischen Nation mit weißer und mit überlegenen Merkmalen ausgestatteten Bevölkerung inmitten eines mestizischen Südamerikas, einem privilegierten Partner der Weltmacht Großbritannien, dessen offensichtliche Bestimmung die regionale Hegemonie in Südamerika sei, stand der brasilianische Mythos eines physischen Kolosses, eines riesigen Landes mit großartiger Natur, dem notwendigerweise auch ein großartiges Schicksal bestimmt sei, gegenüber. Auch nach dem Ende der Monarchie pflegten die brasilianischen Eliten das Selbstbild einer aristokratischen Nation inmitten caudillesker Republiken weiter, auch wenn es in der Republik keinen Kaiser mehr gab – dafür aber einen Senat aus Notabeln und aristokratischen *fazendeiros* (Jaguaribe 1986: 172ff.).

3. Annäherung und Distanzierung (1930-70er Jahre)

Die tiefgreifenden Transformationen der Weltwirtschaft nach dem Ersten Weltkrieg und vor allem nach der Weltwirtschaftskrise von 1929/30 entzogen dem Agrarexportmodell, auf dem die Prosperität der argentinischen Volkswirtschaft basierte, nach und nach seine Lebensfähigkeit. Trotz argentinischer Bemühungen endete in den 1930er Jahren auch die besondere bilaterale Beziehung mit Großbritannien. Es dauerte jedoch eine ganze Weile, bis sich die argentinischen Eliten auf die neue Situation einstellten. Viele wollten die "Vertreibung aus dem Paradies" (Peña 2004: 37) nicht wahrhaben und reagierten verunsichert. Viele außenpolitische Ideen und Wahrnehmungen blieben lange Zeit geprägt durch die Erinnerung an eine längst vergangene Zeit. Das Land tat sich schwer damit, eine gesellschaftlich mehrheitsfähige alternative Wirtschaftsstrategie und Einbindung in das internationale System zu entwickeln. Diejenigen, die fast ein halbes Jahrhundert von dem alten Modell profitiert hatten, glaubten noch in den 1940er Jahren, es sei möglich "zur Normalität zurückzukehren". Andere hielten eine engere Verbindung mit den USA und ein Zugehen auf Lateinamerika, vor allem auf Brasilien, aus politischen und ökonomischen Gründen für notwendig. Solche Ideen waren aber politisch nicht durchsetzbar (Peña 2004: 94f.).

Unter Perón begann in den 1940er Jahren ein – allerdings sehr ungleichgewichtiger – Prozess der forcierten Industrialisierung. Nicht zuletzt die politische Instabilität des Landes führte in den kommenden Jahrzehnten jedoch dazu, dass es nie gelang, zu einer lang anhaltenden Phase beschleunigten Wachstums zurückzukehren. Demgegenüber setzte Brasilien seit den 1930er Jahren mit einigem Erfolg auf eine Strategie der importsubstituierenden Industrialisierung, vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg wies das Land über lange Zeiträume außergewöhnlich hohe Wachstumsraten auf.

Die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen zwischen Argentinien und Brasilien entwickelten sich in den 1930er Jahren dynamisch, erstmals zeigten sich Ansätze zu einer gewissen Interdependenz. Auch politisch kamen sich die beiden Länder näher, 1933 besuchte der argentinische Präsident Agustín P. Justo Brasilien, 1935 stattete der brasilianische Präsident Getulio Vargas Buenos Aires einen Gegenbesuch ab. Beide Länder schlossen mehrere bilaterale Verträge ab, unter anderem

ein Abkommen, in dem sie sich dazu verpflichteten, ihre jeweiligen Schulbücher einer Revision zu unterziehen und dabei alles zu streichen, was Vorurteile und Ressentiments gegenüber dem Nachbarland schüren könnte (Capelato 2000: 299).

Die enge Allianz zwischen Brasilien und den USA während des Zweiten Weltkrieges und die gleichzeitigen Konflikte zwischen Argentinien und den USA hinsichtlich der Haltung gegenüber den Achsenmächten wirkten sich jedoch auch auf die Beziehungen zwischen den beiden Nachbarländern aus. Argentinien vertrat während des Zweiten Weltkrieges trotz wachsenden Drucks von Seiten der USA lange Zeit eine neutrale Position, erst wenige Wochen vor Kriegsende erklärte es Deutschland den Krieg. Die USA erkannten die 1943 an die Macht gekommene Militärregierung in Argentinien nicht an, belegten das Land mit Sanktionen und versuchten sogar, Brasilien zu einer bewaffneten Intervention im Nachbarland zu bewegen, was Brasilien allerdings ablehnte. Brasilien hatte zwar selbst zeitweise versucht, gleichzeitig mit den USA und mit Nazideutschland zu kooperieren, um seine Verhandlungsmacht zu maximieren, aber spätestens 1942 schlug es sich eindeutig auf die Seite der Alliierten, erklärte den Achsenmächten den Krieg und entsandte sogar Truppen nach Europa. Die politisch-militärische Allianz zwischen den USA und Brasilien während des Zweiten Weltkrieges schuf in Brasilien die Illusion einer "Sonderbeziehung". Man war der Überzeugung, einen außergewöhnlichen Beitrag zur Sache der Alliierten geleistet zu haben und hoffte nicht nur auf eine Art Marshall-Plan für Südamerika, sondern auch auf Militärhilfe, die dazu beitragen sollte, die Überlegenheit Brasiliens gegenüber den Nachbarn zu zementieren. Entsprechend groß war die Frustration als klar wurde, dass die US-Prioritäten eindeutig Europa und Japan galten und Brasilien weder in wirtschaftlicher noch in militärischer Hinsicht im erhofften Maße mit Unterstützung und Entgegenkommen der USA rechnen konnte.

Die ideologischen Gräben zwischen Argentinien und Brasilien waren nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges gewaltig. Während die Regierung Perón in Argentinien zu Beginn des Kalten Krieges für eine "dritte Position" zwischen Kapitalismus und Sozialismus eintrat, regierte in Brasilien die extrem auf die Ideologie des Kalten Krieges eingeschworene Regierung von Präsident Dutra. Brasilien unterstützte die USA bei den Konferenzen von Río de Janeiro (1947) und Bogotá

(1948) und trat für die Unterzeichnung des Interamerikanischen Beistandspaktes und die Gründung der Organisation Amerikanischer Staaten ein. Argentinien lehnte diese panamerikanischen Initiativen im Prinzip ab und stimmte ihnen letztlich nur zu, um sich nicht innerhalb der Region zu isolieren (Madrid 2004: 132).

Auch die seit Ende der 1940er Jahre unternommenen Bemühungen der Regierung Perón um eine engere Zusammenarbeit innerhalb Südamerikas stießen auf wenig Gegenliebe in Brasilien. Zu eindeutig gingen die argentinischen Bestrebungen zur Stärkung der regionalen Autonomie durch die Bildung einer Zollunion und andere Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit Hand in Hand mit der politischen Ambition, Argentinien und die peronistische Bewegung zur Achse eines solchen Projektes zu machen. Im Ergebnis produzierte die Lateinamerikapolitik des Peronismus daher bei den Nachbarn mehr Ablehnung als Zustimmung, sie wurde weniger als ein Angebot zur Kooperation, sondern in erster Linie als ein expansionistisches Projekt wahrgenommen. Auch die brasilianischen Regierungen begegneten der Lateinamerikapolitik Peróns mit Misstrauen und Skepsis, sie sahen bei einer Verwirklichung derartiger Pläne zudem ihre besonderen Beziehungen zu den USA gefährdet (Russel/Tokatlian 2003: 80).

Dass es Ende der 1950er Jahre zu einer Revision der argentinisch-brasilianischen Beziehungen und einer – wenn auch zunächst erneut nur vorübergehenden – Überwindung der bilateralen Rivalität kam, war auch dem Wirken der UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika CEPAL zu verdanken. Die Überlegungen der CEPAL zur Unterentwicklung Lateinamerikas und die zu ihrer Überwindung vorgeschlagenen Konzepte trugen zur Entstehung eines Gemeinschaftsbewusstseins in Lateinamerika bei. Anders als die Einheitsvisionen der hispanoamerikanischen Unabhängigkeitshelden, die sich auf den Erhalt verschiedener subregionaler Einheiten unter Ausschluss Brasiliens bezogen hatten, führte das Denken der CEPAL in ganz Lateinamerika zum Gefühl einer Schicksalsgemeinschaft. Im Umfeld dieses neuen lateinamerikanischen Bewusstseins traten junge Wissenschaftler und Intellektuelle sowohl in Argentinien als auch in Brasilien seit den 1950er Jahren für eine Überwindung des traditionellen Antagonismus zwischen beiden Ländern und für eine bilaterale Zusammenarbeit als Kern des lateinamerikanischen Systems ein (Jaguaribe 1986: 175f.). Innerhalb der brasilianischen Gesellschaft gewann zu-

dem zur damaligen Zeit – wesentlich beeinflusst durch die kubanische Revolution von 1959 – die Idee einer lateinamerikanischen Einheit gegen die USA an Rückhalt.

Auch zwischen den Regierungen der beiden Länder zeichnete sich ab Ende der 1950er Jahre eine ähnliche Einschätzung der regionalen und globalen Situation ab, die eine bilaterale Annäherung ermöglichte. Während sich in Brasilien Thesen eines wirtschaftlichen Nationalismus ausbreiteten und Außenpolitik immer stärker als Außenwirtschaftspolitik gesehen wurde, regierte in Argentinien zwischen 1958 und 1962 die einer *desarrollistischen* Entwicklungsstrategie verpflichtete Regierung Frondizi. Der brasilianische Präsident Kubitschek schlug 1958 ein ambitioniertes Kooperationsprogramm zwischen den USA und Lateinamerika vor (die sogenannte *Operação Pan-Americana*), das in den sechziger Jahren zum Vorbild für die “Allianz für den Fortschritt” wurde. Die Initiative wurde von anderen lateinamerikanischen Ländern unterstützt, auch von Argentinien. Das in diesen Jahren aufkommende Klima der Kooperation ermöglichte 1959 auch die Etablierung der Interamerikanischen Entwicklungsbank (*Banco Interamericano de Desarrollo*, BID) und 1960 die Schaffung der Lateinamerikanischen Freihandelsvereinigung *Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (ALALC). Ohne das *window of opportunities* guter Beziehungen zwischen den beiden größten Ländern Südamerikas wären diese ersten Schritte in Richtung einer stärkeren Kooperation und Integration in Lateinamerika nicht möglich gewesen.

Unter den Präsidenten Quadros und Goulart kam es zwischen 1961 und 1964 im Rahmen der “unabhängigen Außenpolitik” zu einer offen kritischen Haltung Brasiliens gegenüber den USA (Bandeira 2003: 178-384; Ricupero 1995: 332-336) und einem intensiven Dialog mit Argentinien. Bei einem Treffen in Uruguayana am 22. April 1961 vereinbarten die Präsidenten Quadros und Frondizi eine deutliche Intensivierung der bilateralen Beziehungen. Dazu sollte ein System ständiger Konsultationen und Information, ein Prozess der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Integration sowie die möglichst rasche Einführung des freien Personenverkehrs zwischen den beiden Ländern gehören. Der “Geist von Uruguayana” trug wegen der bald darauf eintretenden innenpolitischen Entwicklungen in beiden Ländern jedoch wenig Früchte (Birle 2006; Russel/Tokatlian 2003: 80f.).

Mit den Staatsstreichen gegen Frondizi (1962) und Illia (1966) in Argentinien und der Machtübernahme der Streitkräfte in Brasilien (1964) änderten sich die Rahmenbedingungen grundlegend. Geopolitische Doktrinen und Bedrohungsszenarien gewannen in beiden Ländern an Rückhalt. 1967 schlug die brasilianische Regierung Argentinien die Errichtung einer Zollunion innerhalb von fünf Jahren vor. Sie sollte die Sektoren Stahl, Petrochemie und Landwirtschaft umfassen und offen sein für weitere Länder der Region. Allerdings hatte Brasilien seit den 1950er Jahren deutliche Vorteile gegenüber Argentinien bei der Entwicklung seiner Industrie erlangt und lieferte bereits regelmäßig Stahl nach Argentinien. Eine Zollunion, durch die sich die Abhängigkeit von Brasilien in einem für die Militärindustrie zentralen Bereich erhöhen könnte, war für die argentinischen Militärs nicht akzeptabel. Die Entwicklung eines eigenen Stahlsektors wurde zu einem prioritären Ziel erklärt, eine Zollunion mit Brasilien kam nicht zustande (Madrid 2004: 136ff.).

Die Spannungen zwischen den beiden Ländern erreichten in der ersten Hälfte der 1970er Jahre einen neuen Höhepunkt. Das "brasilianische Wirtschaftswunder" verleitete die Regierung Medici zu einem übersteigerten Nationalismus, der sich zum Ziel setzte, den Einfluss in Südamerika auszubauen und eine hegemoniale Position gegenüber den Ländern der Region zu erlangen. Die Kooperationsabkommen der brasilianischen Regierung mit den Putschisten in Bolivien (1971), Uruguay (1973) und Chile (1973) betrachtete Argentinien mit Sorge. Die argentinische Regierung widersetzte sich dem Bau des Wasserkraftwerkes in Itaipú im Grenzgebiet zwischen Argentinien, Brasilien und Paraguay, das zur damaligen Zeit eines der weltweit größten und ambitioniertesten Staudamm- und Kraftwerksprojekte darstellte. Trotzdem unterzeichnete Brasilien 1973 mit Paraguay einen Vertrag über die Konstruktion des Kraftwerkes.

Die argentinische Regierung sah sich aus Angst vor dem "brasilianischen Expansionismus" und einer zunehmenden Isolierung im La Plata-Becken zu einer Annäherung an die lateinamerikanischen Pazifikanrainerstaaten auf der Basis einer geopolitischen Matrix veranlasst, die gleichermaßen von Zivilisten und Militärs vertreten wurde. Innerhalb der geopolitischen Diskussion zeichneten sich zwei Lager ab: zum einen diejenigen, die das zunehmende Machtungleichgewicht, die Rivalität und die Konflikte gegenüber Brasilien betonten,

zum anderen diejenigen, die von der Notwendigkeit sprachen, gemeinsam mit Brasilien Schritte zur Überwindung der Unterentwicklung zu unternehmen (Russel/Tokatlian 2003: 81ff.). Außerhalb der geopolitischen Strömungen wurden trotz der Spannungen zwischen den beiden Regierungen Überlegungen publiziert, die auf der Grundlage von Gemeinsamkeiten der nationalen Situationen, geographischer Nähe, ähnlichen historischen Erfahrungen sowie gemeinsamen Perspektiven hinsichtlich der Rolle der beiden Länder im internationalen System für eine kooperative Vision eintraten (Lafer/Peña 1972).

4. Auf dem Weg zu einer “Kultur der Freundschaft”

Die langsame Wiederannäherung zwischen Argentinien und Brasilien gegen Ende der 1970er Jahre ging einher mit einer Verschlechterung der Beziehungen zwischen Brasilien und den USA. Im Laufe der 1970er Jahre hatte die Unzufriedenheit der brasilianischen Regierungen mit dem Wirtschaftspartner USA weiter zugenommen. Die Vereinigten Staaten wurden in zunehmendem Maße als Garant einer als ungerecht empfundenen Weltwirtschaftsordnung wahrgenommen, während die Nützlichkeitskomponente der bilateralen Beziehungen an Bedeutung verlor. Die Distanz zwischen beiden Ländern wuchs, als die Regierung Geisel ab 1974 damit begann, sich um eine Diversifizierung der internationalen Einbindung Brasiliens zu bemühen und dabei auch zu Konflikten mit den USA bereit war. Die Menschenrechtspolitik der Regierung von US-Präsident Carter ab 1976 und die brasilianische Nuklearpolitik dieser Jahre trugen zu einer weiteren Verschlechterung der bilateralen Beziehungen bei. Die Regierung Geisel weigerte sich, die zukünftige Zusammenarbeit mit den USA von Zugeständnissen hinsichtlich der internen Situation Brasiliens abhängig zu machen und kündigte die bilaterale militärische Zusammenarbeit auf. Die zunehmend offeneren Konflikte zwischen Brasilien und den USA führten auch dazu, dass die These eines “brasilianischen Subimperialismus” in der öffentlichen Meinung Lateinamerikas an Rückhalt verlor (Bandeira 1989; Hirst 1987: 67-70).

Parallel zu dieser Distanzierung zwischen Brasilien und den USA kam es zu einem langsamen Abbau der Spannungen zwischen Brasilien und Argentinien. Nach vielem Hin und Her gelang es im Oktober 1979, ein tripartäres Abkommen zwischen Argentinien, Paraguay und

Brasilien über den Bau von Staudämmen und die Errichtung von Wasserkraftwerken zu vereinbaren, durch das eine gewisse Normalisierung der Beziehungen erreicht wurde. Angesichts des wachsenden industriellen Rückstandes gegenüber Brasilien erwies es sich für Argentinien als immer weniger zweckmäßig, an einem Konflikt mit Brasilien festzuhalten, das sich aufgrund einer kohärenteren Industriepolitik und einer besseren Nutzung seines Binnenmarktes zum wirtschaftlich mit Abstand bedeutendsten Land der Region entwickelt hatte. Dagegen entfielen auf Argentinien 1980 nur noch 10% der lateinamerikanischen Industrieproduktion (gegenüber 40% im Jahr 1950). Es schien somit angeraten, den Wettbewerb mit Brasilien zu bremsen, da sich die Kluft zwischen beiden Ländern sonst weiter erhöhen würde. Gleichzeitig wurde die Verständigung durch eine grundlegende ideologische Übereinstimmung zwischen den beiden Militärregierungen erleichtert (Madrid 2004: 140ff.).

Anlässlich von Staatsbesuchen des brasilianischen Präsidenten Figueiredo in Argentinien und des argentinischen Präsidenten Videla in Brasilien wurden 1980 mehrere Projekte wirtschaftlicher Integration diskutiert und Kooperationsabkommen im Energie- und Nuklearsektor unterzeichnet. Wie sich im Nachhinein herausstellen sollte, handelte es sich bei diesen Verträgen nicht um eine erneute kurzfristige Episode bilateraler Zusammenarbeit zwischen zwei Konfliktperioden, sondern um den Beginn eines qualitativen Wandels der bilateralen Beziehungen, der mit einer Abkehr von traditionellen Konfliktthesen und Bedrohungsszenarien verbunden war (Peña 2003: 81f.).

Während des Falkland/Malvinen-Konfliktes im Jahr 1982 zeigte sich Brasilien solidarisch mit den Rechtsansprüchen Argentiniens über die Inselgruppe im Südatlantik, ohne allerdings die Entscheidung zu unterstützen, dafür auf gewaltsame Maßnahmen gegenüber Großbritannien zurückzugreifen. Mit dieser Haltung gelang es Brasilien, das seit der Unterzeichnung des Abkommens von 1979 vorherrschende Vertrauen zwischen den beiden Ländern zu konsolidieren, während die Unterstützung der USA für Großbritannien nicht nur zu Konflikten zwischen den USA und Argentinien führte, sondern das gesamte interamerikanische System in eine Krise stürzte.

Die Regimewechsel in Argentinien (1983) und Brasilien (1985) und die damit einhergehende Rückkehr zu demokratischen politischen Systemen trugen ebenfalls zu einer Veränderung der wechselseitigen

Wahrnehmung zwischen beiden Ländern bei. Mit der Demokratisierung gelangte eine neue Generation von Politikern und Beratern an die Macht, deren Überzeugungen und strategische Planungen sich eher an kooperativen Paradigmen als an geopolitischen Überlegungen und Konflikthypothesen orientierten. Auch die schrittweise Überwindung von geopolitischen Ansätzen im Rahmen der lateinamerikanischen wissenschaftlichen Diskussion über die internationalen Beziehungen und die Hinwendung zu komplexeren, integrativeren Ansätzen wirkte sich positiv aus (Bernal Meza 1999: 146f.).

Überlegungen, die bilaterale Zusammenarbeit in einen Integrationsprozess münden zu lassen, tauchten erstmals 1985 auf. Ein Jahr später unterzeichneten die beiden Länder die *Acta para la Integración Argentino-Brasileña*, mit der das *Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil* (PICAB) in Gang gesetzt wurde, ein Abkommen über die Liberalisierung des bilateralen Handels durch Zollsenkungen und Handelspräferenzen. Im Dezember 1986 folgte das Argentinisch-Brasilianische Freundschaftsabkommen über Demokratie, Frieden und Entwicklung (*Acta de Amistad Argentina-Brasileña, Democracia, Paz y Desarrollo*). Mit diesen Übereinkünften wurde die Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern auf eine neue Grundlage gestellt. Es kam auch zu einer Remodellierung der jeweiligen Nuklearpolitiken und zur Verabredung wechselseitiger Information und Kooperation in diesem Bereich (Barrios 1999: 252ff.).

Anlässlich eines Besuchs des brasilianischen Präsidenten Collor de Mello in Buenos Aires verkündeten die Regierungen beider Länder 1990 die Etablierung einer Wirtschaftsgemeinschaft. Wenig später luden sie auch Uruguay und Paraguay ein, sich an der Initiative zu beteiligen. Im März 1991 wurde mit dem Vertrag von Asunción der Startschuss für den Mercosur gegeben. Die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen Argentinien und Brasilien im Rahmen des Mercosur entwickelte sich zunächst zu einer Erfolgsgeschichte. Während der neunziger Jahre wuchs der bilaterale Handel um das siebenfache. Argentinien wurde zum zweitwichtigsten Abnehmer brasilianischer Produkte, während Brasilien zum wichtigsten Markt für die argentinischen Exporte avancierte. Die bilaterale Zusammenarbeit wurde in den "goldenen Jahren" des Mercosur (1994-1998) auch in anderen Bereichen vertieft, beispielsweise in Wissenschaft, Kultur und Bildung. Im Bereich Sicherheitspolitik vereinbarten beide Länder wich-

tige vertrauensbildende Maßnahmen. Mit der Deklaration von Rio im Jahr 1997 definierten sie ihre bilaterale Beziehung als "strategische Allianz".

Gleichwohl erschwerten die sehr unterschiedlichen außenpolitischen Grundstrategien beider Länder während der Regierungszeit von Präsident Menem in Argentinien (1989-1999) eine engere bilaterale Zusammenarbeit. Menem und sein Außenminister Guido di Tella vollzogen eine Abkehr vom seit den 1940er Jahren für die argentinische Außenpolitik prägenden "globalistischen Paradigma".⁶ Aus der Perspektive der außenpolitischen Berater und Entscheidungsträger im Argentinien der Ära Menem galt es, sich an die neuen Regeln der Weltwirtschaft und -politik nach dem Ende des Kalten Krieges anzupassen. Der wichtigste außenpolitische Berater der Regierung Menem, Carlos Escudé, umschrieb die Neuorientierung mit dem Begriff "peripherer Realismus". Außenpolitik müsse ebenso wie andere Politikbereiche Kosten-Nutzen-Überlegungen folgen und sei explizit als Funktion der internen Strukturanpassung zu verstehen. Alle externen Konflikte, die nicht direkt mit argentinischen Interessen zusammenhängen, seien daher zu vermeiden. Dazu gehörte vor allem die Anerkennung der regionalen und globalen Führungsrolle der USA. Da die Vereinigten Staaten der wichtigste externe Faktor für die Außenpolitik der lateinamerikanischen Staaten seien, liege die Pflege guter Beziehungen mit dieser Macht im ureigensten Interesse Argentiniens. Jede Herausforderung des amerikanischen Führungsanspruches, die nicht direkt mit der Entwicklung Argentiniens in Verbindung stehe, sei kontraproduktiv. Dabei betrachtete die Regierung Menem den expliziten

6 Nach Russel/Tokatlian basierte dieses Paradigma auf folgenden Prämissen: kein Bündnis mit den USA; starkes Engagement in internationalen Foren zur Verteidigung von Frieden, Abrüstung und Ost-West-Entspannung; Ablehnung internationaler Organisationen und Regime, die die globale Machtverteilung einfrieren wollten, vor allem im Bereich sensibler Technologien; Ablehnung supranationaler Organisationen, die die Autonomie und nationale Entwicklung einschränken könnten; Eintreten für lateinamerikanische Integration auf der Grundlage einer gradualistischen, die unterschiedlichen wirtschaftlichen Situationen der einzelnen Länder berücksichtigenden Strategie; Entwicklungsstrategie der Importsubstitution auf nationaler und regionaler Ebene; Forderung nach Reformen des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems, um den Interessen der Entwicklungsländer stärker gerecht zu werden; Diversifizierung der Handelspartner ohne ideologische Barrieren (Russel/Tokatlian 2003: 73). Grundlegend zur argentinische Außenpolitik unter Menem siehe Bodemer (1996, 2001, 2002a und b).

Schulterschluss mit den USA und die aktive Teilnahme am Mercosur-Prozess nicht als widersprüchlich, sondern als komplementär (Escudé 1995).

Ausgerechnet Argentinien, das die langjährige "ungeschriebene Allianz" zwischen Brasilien und den USA immer mit Skepsis und Misstrauen verfolgt hatte, bemühte sich also nun selbst um eine Sonderbeziehung zu den USA. Diese Strategie hatte auch Auswirkungen auf die bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien, denn durch die kategorische Unterordnung unter die Ziele der USA rückte Brasilien als außenpolitischer Partner automatisch in die zweite Reihe. Als Handels- und Wirtschaftspartner blieb das Land für Argentinien weiterhin von höchster Priorität, aber als politischer oder gar "strategischer" Partner wurde es eher dysfunktional. Vielmehr betrachtete zumindest ein Teil der argentinischen Regierung die besonderen Beziehungen zu den USA auch als eine Möglichkeit, den außenpolitischen Ambitionen Brasiliens Grenzen zu setzen (Russel/Tokatlian 2003: 85ff.).

Während Argentinien somit gegenüber den USA nach Jahrzehnten der mehr oder weniger offenen Konfrontation plötzlich eine Strategie des *bandwagoning* einschlug, waren die USA für Brasilien zwar immer noch ein wichtiger Partner, Brasilien blieb aber weitaus mehr als Argentinien auf seine Unabhängigkeit und Selbstbestimmung bedacht. Als die Regierung Clinton der argentinischen Regierung als Anerkennung ihrer Haltung und Unterstützung den Status eines "Verbündeten außerhalb der NATO" einräumte, interpretierte die brasilianische Regierung dies als Versuch der USA, ihren Einfluss in Südamerika auszubauen und die Mercosur-Partner auseinander zu treiben. Brasilien reagierte mit dem Anspruch auf einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, was wiederum die argentinische Regierung zurückwies, die stattdessen als Alternative einen ständigen Sitz für Lateinamerika mit rotierender Besetzung vorschlug (Birle 2002).

Trotz der Ausweitung und Vertiefung der bilateralen Beziehungen, der Überwindung militärischer Konflikthypothesen und der Zunahme des gegenseitigen Vertrauens existierten somit auch in den 1990er Jahren nach wie vor Reste des traditionellen Spannungsverhältnisses und der Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien. Dies zeigte sich bei den wiederholten Spannungen im Rahmen des Mercosur und bei den Verhandlungen um eine "Freihandelszone der Ameri-

kas” (*Area de Libre Comercio de las Américas*; ALCA) (Birle 2002), aber auch an den zurückhaltenden bis skeptischen argentinischen Reaktionen auf die brasilianische Initiative zur Gründung einer Süd-amerikanischen Gemeinschaft der Nationen (*Comunidad Sudamericana de Naciones*; CSN) (Birle 2006).

Während sich die grundsätzliche Ausrichtung der brasilianischen Außenpolitik durch den Regierungswechsel von Präsident Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) zu Präsident Luiz Inácio Lula da Silva (seit 2003) nur in Nuancen änderte, rückte Argentinien spätestens seit dem Amtsantritt von Präsident Nestor Kirchner im Jahr 2003 wieder deutlich von der *bandwagoning*-Strategie gegenüber den USA ab. Die Regierung Kirchner, deren oft aggressiver und nicht selten populistischer Stil auch im Lager ihrer Sympathisanten nicht nur auf Zustimmung trifft, kehrte im Wesentlichen zum früheren globalistischen Paradigma in der Außenpolitik zurück. Die offen kritische Haltung gegenüber den USA, den internationalen Finanzinstitutionen und den US-Vorschlägen für eine Gesamtamerikanische Freihandelszone, die Opposition gegen den Irak-Krieg und die guten Beziehungen mit Kuba und Venezuela sind nur einige Beispiele für diese Position. Obwohl damit in vielen inhaltlichen Punkten im Prinzip wieder eine größere Nähe zu brasilianischen Positionen gegeben ist als in den 1990er Jahren, kann von einer wirklichen strategischen Partnerschaft zwischen den beiden Ländern nach wie vor keine Rede sein. Während sich die kulturelle, wissenschaftliche, technologische und selbst die militärische Zusammenarbeit in den vergangenen Jahren weiter intensivierte, gab es kaum Fortschritte bei der Definition einer Agenda der makro-ökonomischen Koordination oder im Hinblick auf die Konzentrierung außenpolitischer Initiativen. Der politische Wille zu einer Allianz wird – so die Analyse des ehemaligen brasilianischen Botschafters in Argentinien, José Botafogo Gonçalves – nur dann von der Rhetorik zur Praxis werden, wenn beide Länder gemeinsam die zentrifugalen Kräfte der bilateralen Beziehungen kontrollieren oder neutralisieren, die immer noch wirksam sind, und wenn sie dazu bereit sind, das Konzept der nationalen Souveränität nach und nach durch eines der gemeinsamen regionalen Souveränität zu ersetzen. Offenbar seien jedoch weder die argentinische noch die brasilianische Gesellschaft bislang darauf vorbereitet, die politischen und wirtschaftlichen Folgen

einer wirklichen strategischen Allianz zwischen beiden Ländern zu akzeptieren (Gonçalves 2005).

Die Art und Weise, wie beide Länder mit der seit fast einem Jahrzehnt schwelenden Krise des Mercosur umgehen, wirft auch ein bezeichnendes Licht auf den Zustand ihrer bilateralen Beziehungen. Der Mercosur leidet in zunehmendem Maße unter einer Glaubwürdigkeitslücke, denn die vereinbarten Regeln werden schlichtweg oft nicht eingehalten. Dem institutionellen Gerüst des Mercosur fehlt allerdings auch die Flexibilität, um regelkonform auf kritische Situationen reagieren zu können. Zudem sind die Regeln zur Interessenkonzertierung und vor allem die zur Konfliktschlichtung nicht ausreichend. Obwohl all dies seit langem bekannt ist und obwohl sowohl die argentinische als auch die brasilianische Regierung stets die Bedeutung des Mercosur betonen, wurden keine Schritte unternommen, um die Probleme wirksam zu bekämpfen und so einer wachsenden Irrelevanz des Integrationsprojekts entgegenzuwirken. Es darf auch bezweifelt werden, dass die – von Argentinien und Brasilien gleichermaßen betriebene – Erweiterung des Mercosur um Venezuela mehr Regelkonformität und Erwartungssicherheit im Rahmen der subregionalen Integration verspricht.

5. Abschließende Überlegungen

Im vorliegenden Beitrag wurden die bilateralen Beziehungen zwischen Argentinien und Brasilien und insbesondere die wechselseitigen Selbst- und Fremdbilder in verschiedenen Phasen der historischen Entwicklung analysiert. Trotz einer kriegerischen Auseinandersetzung um die Kontrolle der *Banda Oriental* kurz nach der Unabhängigkeit und einiger militärischer Spannungen im weiteren Verlauf des 19. Jahrhunderts zeichnete sich das bilaterale Verhältnis nie durch echte Feindschaft im Sinne einer stark internalisierten Bereitschaft zur Gewaltanwendung aus. Vielmehr waren die bilateralen Beziehungen bis Ende der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts im wesentlichen durch Rivalität geprägt, wobei es immer wieder auch Phasen einer engeren Zusammenarbeit gab.

Die seit den 1980er Jahren schrittweise etablierte Kultur der Freundschaft war das Ergebnis von drei grundlegenden Wandlungsprozessen: Erstens führte die langjährige wirtschaftliche Stagnation

Argentiniens angesichts des gleichzeitig stattfindenden Entwicklungsschubs der brasilianischen Volkswirtschaft zu hohen Wachstumsdifferenzen zugunsten Brasiliens. Dadurch wurde spätestens in den 1970er Jahren die von beiden Ländern lange Zeit betriebene Strategie der Aufrechterhaltung eines Machtgleichgewichts im bilateralen Verhältnis für Argentinien immer weniger viabel. Vielmehr bot es sich an, durch verstärkte wirtschaftliche Kooperation eine weiteren Forcierung des Entwicklungsgefälles zwischen beiden Ländern entgegen zu wirken. Zweitens wuchs seit den 1960er Jahren der Handelsaustausch zwischen beiden Ländern, wodurch auch die wechselseitige Interdependenz zunahm und gemeinsame Interessen zum tragen kamen. Drittens ergab sich durch die zeitnah verlaufene Demokratisierung in beiden Ländern eine zunehmende Wertekonvergenz, die infolge der verdichteten Kooperation auf kultureller und wissenschaftlicher Ebene weiter zunehmen dürfte.

Die Kultur der Freundschaft im bilateralen Verhältnis ist allerdings noch nicht in ausreichendem Maße internalisiert, um wirklich als unumkehrbar gelten zu können. Die Empathie gegenüber den Interessen und Notwendigkeiten des anderen Partners ist noch nicht stark genug, um wirklich von einer funktionierenden strategischen Partnerschaft sprechen zu können.

Literaturverzeichnis

- Almeida, Paulo Roberto de (1998): *Relações internacionais e política externa do Brasil. Dos descobrimentos à globalização*. Rio Grande do Sul: Editora da Universidade.
- (1999): *O estudo das relações internacionais do Brasil*. São Paulo: Unimarco.
- (2002): *Os primeiros anos do século XXI. O Brasil e as relações internacionais contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra.
- Bandeira, Luiz Alberto Moniz (1993): *Estado nacional e política internacional na América Latina. O Continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- (1994): "O Brasil e o continente". In: Cervo, Amado Luiz (Hrsg.): *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, S. 145-207.
- (2003a): "Brasil, Estados Unidos y los procesos de integración regional. La lógica de los pragmatismos". In: *Nueva Sociedad*, Nr. 186, S. 143-157.

- (2003b): *Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. 1870-2003*. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- Barrios, Harald (1999): *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bernal-Meza, Raúl (1994): *América Latina en la economía política mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1999): "Las actuales percepciones argentinas sobre la política exterior del Brasil y de sus relaciones con Estados Unidos". In: *Ciclos*, Jg. IX, Nr. 18, S. 143-170.
- (2000): *Sistema mundial y Mercosur. Globalización, regionalismo y políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Editorial Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.
- (2002): "A política exterior do Brasil: 1990-2002". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Jg. 45, Nr. 1, S. 36-71.
- Birle, Peter (1995): *Argentinien: Unternehmer, Staat und Demokratie*. Frankfurt am Main: Vervuert.
- (2002): "Zwischen Mercosur und ALCA: Die Position Argentiniens gegenüber Brasilien und der gesamtamerikanischen Freihandelszone". In: Calcagnotto/Nolte, S. 170-184.
- (2006): "Brasilien und die Amerikas: Lateinamerika und die USA als Bezugspunkte der brasilianischen Außenpolitik". In: Birle/Braig/Ette/Ingenschay, S. 139-166.
- Birle, Peter/Braig, Marianne/Ette, Ottmar/Ingenschay, Dieter (Hrsg.) (2006): *Hemisphärische Konstruktionen der Amerikas*. Frankfurt am Main: Vervuert.
- Bodemer, Klaus (1996): "Peripherer Realismus? Die Außenpolitik der Regierung Menem gegenüber Europa und den USA zwischen Kontinuität und Wandel". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 273-296.
- (2001): "Argentinien". In: Bellers, Jürgen/Benner, Thorsten/Gerke, Ines M. (Hrsg.): *Handbuch der Außenpolitik*. München, Wien: R. Oldenbourg Verlag, S. 331-340.
- (2002a): "Auf dem Weg zur Normalität. Die Außenpolitik der Regierung Menem zwischen pragmatischem Bilateralismus, neuen Integrationsimperativen und sicherheitspolitischen Arrangements". In: Birle, Peter/Carreras, Sandra (Hrsg.): *Argentinien nach zehn Jahren Menem: Wandel und Kontinuität*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 183-212.
- (2002b): "Argentinische Außenpolitik: Die schwierige internationale Positionierung einer Macht zweiter Ordnung". In: Bodemer, Klaus/Pagni, Andrea/Waldmann, Peter (Hrsg.): *Argentinien heute. Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 403-434.
- Boersner, Demetrio (1990): *Relaciones internacionales de América Latina. Breve historia*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Brezzo, Liliana (2004): "La guerra de la Triple Alianza en los límites de la ortodoxia: mitos y tabúes". In: *Revista UNIVERSUM*, Jg. 19, Nr. 1, S. 10-27.

- Brigagão, Clóvis/Proença Júnior, Domício (Hrsg.) (2002): *Brasil e o mundo. Novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves/Konrad Adenauer-Stiftung.
- Bueno, Clodoaldo (1977): "Política exterior de Rio Branco: O Brasil e o sub-sistema norte-americano de poder (1902-1912)". In: *Anais de Historia*, Jg. 9, S. 101-125.
- (1986): "Preocupaciones da diplomacia brasileira no início da República com respeito a hegemonias no Cone Sul (1892-1901)". In: *Política e Estratégia*, Jg. 4, Nr. 1, S. 104-119.
- (2000): "A proclamação da República no Brasil e seus efeitos nas relações com a Argentina: um interlúdio na rivalidade". In: *FUNAG*, S. 243-254.
- Burns, E. Bradford (1966): *The Unwritten Alliance. Rio-Branco and Brazilian-American Relations*. New York, London: Columbia University Press.
- Calcagnotto, Gilberto/Nolte, Detlef (Hrsg.) (2002): *Südamerika zwischen US-Amerikanischer Hegemonie und brasilianischem Führungsanspruch. Konkurrenz und Kongruenz der Integrationsprozesse in den Amerikas*. Frankfurt am Main: Veruert.
- Cândido, Antonio (2000): *Os brasileiros e a nossa América*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina.
- Capelato, Maria Helena (2000): "O 'gigante brasileiro' na América Latina: ser ou não ser latino-americano". In: Mota, Carlos Guilherme (Hrsg.): *Viagem incompleta. A experiência brasileira (1500-2000). A grande transação*. São Paulo: SENAC, S. 285-316.
- Cervo, Amado Luiz (1981): *O parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- (1998): "Os grandes eixos conceituais da política exterior do Brasil". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Jg. 41, número especial "40 anos", S. 66-84.
- (2001): *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- (2002): "Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Jg. 45, Nr. 1, S. 5-35.
- /Bueno, Clodoaldo (1986): *A política externa brasileira 1822-1985*. São Paulo: Ática.
- (1992): *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática.
- Cisneros, Andrés/Escudé, Carlos (1998a): *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte I: Las relaciones exteriores de la Argentina embrionaria. Tomo I: Conceptos: La formación del Estado y la construcción de la identidad*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.
- (1998b): *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte I: Las relaciones exteriores de la Argentina embrionaria. Tomo IV: Juan Manuel de Rosas y sus conflictos con Estados provinciales y extranjeros*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.
- (1999): *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte II: Las relaciones exteriores de la Argentina consolidada, 1881-1943. Tomo VII: La Argentina frente a la América del Sur, 1881-1930*. Buenos Aires: Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano.

- Conduru, Guilherme Frazão (1998): "O subsistema americano, Rio Branco e o ABC". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Jg. 41, Nr. 22, S. 59-82.
- Corrêa, Luiz Felipe de Seixas (2000): "Diplomacia e História: política externa e identidade nacional brasileira". In: *Política Externa*, Jg. 9, Nr. 1, S. 22-32.
- (2000): "O Brasil e os seus Vizinhos: uma aproximação histórica". In: FUNAG, S. 29-43.
- de la Balze, Felipe A.M. (Hrsg.) (1995): *Argentina y Brasil. Enfrentando el siglo XXI*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- de Oliveira, Amancio Jorge/Onuki, Janina (2000): "Liderança hegemônica e integração regional: O Brasil na visão das elites do Cone Sul". In: *Revista Cena Internacional*, Jg. 2, Nr. 2, S. 57-74.
- Escudé, Carlos (1995): *El realismo de los estados débiles: la política del primer Gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Ferrer, Aldo/Jaguaribe, Helio (2001): *Argentina y Brasil en la globalización. ¿Mercosur o ALCA?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Fonseca Júnior, Gelson/Nabuco de Castro, Sergio Henrique (Hrsg.) (1994): *Temas de Política Externa Brasileira II. Volume 1. O Brasil no Mundo*. São Paulo: Paz e Terra.
- (Hrsg.) (1994): *Temas de política externa brasileira II. Volume 2. O Brasil e seus parceiros*. São Paulo: Paz e Terra.
- FUNAG (Fundação Alexandre de Gusmão) (Hrsg.) (2000): *Brasil – Argentina: A Visão do Outro*. Brasília: FUNAG.
- Gonçalves, José Botafogo (2005): "Brasil y Argentina. ¿Una Alianza Estratégica?". In: *Archivos del Presente*, Jg. 10, Nr. 37, S. 115-120.
- Halperín Donghi, Tulio (1996): "Die historische Erfahrung Argentinien im latein-amerikanischen Vergleich". In: Nolte, Detlef/Werz, Nikolaus (Hrsg.): *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen*. Frankfurt am Main: Vervuert, S. 18-28.
- Hilton, Stanley E. (1993): "Brasil e Argentina: da rivalidade à entente". In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Jg. 36, Nr. 2, S. 54-66.
- Hirst, Mónica (1987): "Brasil – Estados Unidos: De la diferencia al conflicto". In: Hirst, Mónica (Hrsg.): *Continuidad y cambio en las relaciones América Latina / Estados Unidos*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, S. 63-109.
- Hofmeister, Wilhelm (2002): "Die Beziehungen zwischen Brasilien und seinen Nachbarländern (I)". In: Calcagnotto/Nolte, S. 102-142.
- Itaussu, Leonel/Mello, Almeida (1996): *Argentina e Brasil. A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.
- Jaguaribe, Helio (1975): "El Brasil y la América Latina". In: *Estudios Internacionales*, Jg. VIII, Nr. 29, S. 106-136.
- (1986): "Brasil - Argentina. Breve análise das relações de conflito e cooperação". In: (Hrsg.): *O novo cenário internacional. Conjunto de Estudos*. Rio de Janeiro: Guanabara, S. 164-192.

- (2000): “Argentina e Brasil diante de suas alternativas históricas”. In: *Política Externa*, Jg. 9, Nr. 3, S. 25-41.
- Keohane, Robert O. (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Lacoste, Pablo (Hrsg.) (2005a): *Argentina-Chile y sus vecinos. Tomo I: Las relaciones bilaterales en el Cono Sur*. Mendoza: Caviar Bleu.
- (Hrsg.) (2005b): *Argentina-Chile y sus vecinos (1810-2000). Tomo II: Argentina y Chile en la región*. Mendoza: Caviar Bleu.
- (2005c): “Argentina y Chile (1810-2000)”. In: Lacoste, Pablo (Hrsg.): *Argentina-Chile y sus vecinos. Tomo I: Las relaciones bilaterales en el Cono Sur*. Mendoza: Caviar Bleu, S. 29-91.
- Lafer, Celso (1997): “Relações Brasil-Argentina: Alcance e significado de uma parceria estratégica”. In: *Contexto Internacional*, Jg. 19, Nr. 2, S. 249-265.
- (2001): *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.
- /Peña, Felix (1972): *Argentina y Brasil en el sistema internacional*. Buenos Aires.
- Lohbauer, Christian (2002): “Die Beziehungen zwischen Brasilien und seinen Nachbarländern (II)”. In: Calcagnotto/Nolte, S. 143-169.
- Massot, Vicente Gonzalo (1995): “Del equilibrio de enemistades a la cooperación bilateral”. In: de la Balze, S. 217-240.
- Mello, Leonel Itaussu de Almeida (1996): *Argentina e Brasil. A balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume.
- Miranda, Roberto Alfredo (2004): “Argentina y la política latinoamericana: la cuestión de las diferencias”. In: *Relaciones Internacionales*, Nr. 27, S. 133-159.
- Mora, Frank O./Hey, Jeanne A.K. (Hrsg.) (2003): *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Nohlen, Dieter/Fernández, Mario/van Klaveren, Alberto (Hrsg.) (1991): *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*. Opladen: Leske + Budrich.
- Peña, Felix (2003): *Momentos y Perspectivas. La Argentina en el mundo y en América Latina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- (Hrsg.) (2004): *Gobernabilidad y desarrollo en el sur de las Américas. Elementos para una agenda de cooperación regional*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales / Fundación Konrad Adenauer.
- Rapoport, Mario/Cervo, Amado Luiz (Hrsg.) (2001): *El Cono Sur. Una historia común*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- /Laufer, Rubén (2000): “Os Estados Unidos diante do Brasil e da Argentina: os golpes militares da década de 1960”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Jg. 43, Nr. 1, S. 69-98.
- Ricupero, Rubens (1995): “O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular”. In: Ricupero, Rubens (Hrsg.): *Visões do Brasil. Ensaio sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro

- Russell, Roberto/Tokatlian, Juan Gabriel (2003): "O lugar do Brasil na política externa da Argentina: A visão do outro". In: *Novos Estudos CEBRAP*, Nr. 65, S. 71-90.
- (2004): "A crise na Argentina e as relações com o Brasil e os Estados Unidos: Continuidade e mudança nas relações triangulares". In: *Contexto Internacional*, Jg. 26, Nr. 1, S. 107-148.
- Saraiva, Miriam Gomes (2000): "Brasil e Argentina: Uma década de política externa". In: *Revista Cena Internacional*, Jg. 2, Nr. 1, S. 123-135.
- (2005): "Brasil e Argentina: Política externa para América Latina em tempos recentes". In: *Revista Cena Internacional*, Jg. 7, Nr. 2, S. 122-133.
- Silva, Raul Mendes/Brigagão, Clóvis (Hrsg.) (2002): *História das relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais.
- Soares de Lima, Maria Regina/Hirst, Mónica (1994): "O Brasil e os Estados Unidos: Dilemas e desafios de uma relação complexa". In: Fonseca Júnior/Nabuco de Castro *Volume 2*, S. 43-71.
- Spektor, Matias (2002): "O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979)". In: *Revista Brasileira de Política Internacional* 45 (1), S. 117-145.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2001): "La desconcertación sudamericana". In: *Nueva Sociedad*, Nr. 176, S. 125-132.
- (2005): "La Comunidad Sudamericana". In: *Archivos del Presente*, Jg. 9, Nr. 36, S. 91-99.
- Volonté Berro, Alberto (2003): "El Mercosur y la identidad regional". In: *Relaciones Internacionales*, Jg. 12, Nr. 25, S. 189-195.
- Wendt, Alexander (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Günther Maihold

Außenpolitik im Schatten der USA: Kanada und Mexiko

“Identität” hat als Faktor zur Erklärung außenpolitischen Handelns im Kontext des Aufschwungs sozialkonstruktivistischer Ansätze in der Theorie der Internationalen Beziehungen wachsende Bedeutung erhalten. Versteht man dabei Identität als

einen kommunikativ zu aktivierenden Referenzrahmen für (durchaus kontroverse) innergesellschaftliche Diskurse, in welchen sich dann der identitätsbezogene, jeweils situationsspezifische Verhaltensrahmen herauskristallisiert (Cruz 2000: 207),

so erhält diese Perspektive besondere Ausstrahlung in Kontexten, die durch stark historisch geprägte (kollektive) Erfahrungshorizonte geprägt sind. So ist dem kanadischen Leitbild des liberalen Internationalismus der Charakter einer “offiziösen Zivilreligion der außenpolitischen Handlungselite” (Thunert 2003: 73) zugewiesen worden, die weit in das Selbstverständnis der Bevölkerung hineinreicht. Diesem Identitätsmuster internationaler Prägung stehen die spezifischen Bedingungen der unmittelbaren Erfahrung der Grenze gegenüber. Dies gilt in besonderem Maße für Nachbarschaftsverhältnisse, die in vielfacher Hinsicht solchen historisch aufgeladenen Deutungszusammenhängen unterworfen sind. Gerade im Beziehungsgeflecht zwischen den USA und ihren unmittelbaren Nachbarn Kanada und Mexiko bietet es sich daher an, einen Ansatz zu verfolgen, der Einsicht in das identitäre Selbstverständnis zweier Länder bietet, die durch ihre pluri-kulturelle innere Komposition (Kanada) und das revolutionäre Erbe (Mexiko) starke innenpolitische Dimensionen aufweisen, die für das außenpolitische Verhalten bestimmend gewirkt haben. Zieht man noch die Grenzen des St. Lawrence River, die Großen Seen oder den Rio Grande als nicht nur geographisch, sondern auch stark historisch determinierte Abgrenzungen hinzu, so wird die identitäre Aufladung der beiderseitigen Beziehungen offensichtlich. Schließlich spielen auch die Migrationsfrage, die als Bedrohung der nationalen Identität wahr-

genommene Dominanz des *American way of life* und die Präsenz neuer politischer Akteure, wie die mehrheitlich aus Mexiko stammenden *hispanics* in den USA, mit in die Analyse des Beziehungsgeflechts hinein, das zunehmend der staatlichen Steuerung außenpolitischer Beziehungen zu entgleiten scheint.

Gleichzeitig folgen die Beziehungen zwischen den Partnern einem Muster asymmetrischer Interdependenz, die sich durch das Inkrafttreten des dreiseitigen Freihandelsabkommens NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) noch weiter verschärft hat. Politisch bewegen sich beide Länder in einem hegemonialen System, also einem Arrangement, das aufgrund der einseitigen Verteilung überragender Machtressourcen geprägt ist von dem "vorherrschenden Einfluss und der anerkannten Führungsposition einer politischen Einheit im Rahmen eines Systems ohne letzte Entscheidungsautorität" (Schroeder 2004). Die Prägung der Beziehungen durch einen Hegemon schließt allerdings nicht das Handlungspotential und die Handlungspotenz der anderen Interaktionspartner aus, auch wenn die Größendimensionen eine deutliche Sprache sprechen:

	Kanada	Mexiko
Größe	9,3 Mio. km ²	1,9 Mio km ²
Einwohnerzahl (2004) USA: 295,7 Mio.	31,9 Mio.	103,8 Mio.
Länge der Grenze mit den USA	8.890 km	3.200 km
BSP (2004) (USA: 11,75 Bio.)	979,8 Mrd. US\$	676,5 Mrd. US\$
BIP p. c. (2004) (USA: 40.100)	28.390 US\$	5.920 US\$
Wirtschaftsstruktur		
Landwirtschaft	2,8%	4,1%
Industrie	29,0%	26,4%
Dienstleistungen	68,2%	69,5%
Handel (2004) (Mio. US\$)		
Exporte	316.518	189.159
Importe	279.881	197.247

Diese Interdependenzverhältnisse Kanadas und Mexikos als Abhängigkeit vom politischen Willen der USA hat zwei mögliche Entwick-

lungslinien für das Design der Außenpolitik der beiden Nationen vorgezeichnet:

- a) Die Suche der Nähe zu den USA, um Konflikte zu vermeiden und auf diese Weise die Vorteile der engen Beziehung mit dieser mächtigen Nachbarnation zu nutzen; oder – als Alternative –
- b) angesichts der Abhängigkeit vom mächtigen Nachbarn eine genau definierte Position der Distanz anzustreben oder zumindest geeignete politische und ökonomische Gleichgewichtsbedingungen herbeizuführen.

Beide Länder befinden sich gewollt im kanadischen Fall und teilweise ungewollt im mexikanischen Fall nach dem Verständnis der realistischen Schule der internationalen Beziehungen in einer Situation, die beschrieben worden ist als "Sicherheitsschatten" (Fanger 1996: 79), die in gleicher Weise als bedrohlich wie auch als schützend, bezogen auf mögliche Konfliktherde in der Region, verstanden werden kann. Darauf haben beide Länder unterschiedlich mit der Ausbildung einer außenpolitischen Identität reagiert: Kanada ließ sich auf der Basis seiner engen – auch sicherheitspolitischen Beziehungen zu den USA in NATO (*North Atlantic Treaty Organisation*) und NORAD (*North American Aerospace Defense Command*) – auf die Rolle eines multilateral agierenden Schlichters und Vermittlers ein. Mexiko formulierte mit der Carranza- und Estrada-Doktrin eine legalistische Position aus, die vor externer Einmischung schützen sollte. Gleichwohl haben die mexikanischen Regierungen zu verschiedenen Anlässen versucht, die genannten beiden Alternativen zu kombinieren in einer Politik, die als "Mittelmacht-Rolle" in Anlehnung an das kanadische Modell beschrieben werden kann: Das heißt, in Gestalt einer Rolle jener Länder, die nicht den Charakter des internationalen Systems auf der Basis unilateralen Handelns ändern können, aber über die Fähigkeit verfügen, ein Allianzsystem mit anderen Staaten gleicher Ausprägung zu bilden und damit Rahmenbedingungen weltpolitischen Handelns zu beeinflussen (Mares 1988: 87). Diese Rolle einer Mittelmacht lässt die Notwendigkeit erkennen, ein außenpolitisches Profil zu gestalten, das nicht Gefahr läuft, als Bedrohung für die Großmächte zu erscheinen, sondern eher begrenzt auf der Grundlage jenes Handlungsrahmens zu agieren, der für eine Mittelmacht politikfeldbezogen und multilateral gestaltbar ist. Der Ableitung dieses zu unterschiedlichen historischen

Momenten aktivierten außenpolitischen Konzeptes aus der jeweiligen nationalen Identität und außenpolitischen Opportunitätsstrukturen soll der folgende Beitrag dienen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass mit dem Inkrafttreten des NAFTA-Abkommens im Jahre 1994 ein zusätzlicher politikfeldspezifischer Handlungsrahmen geschaffen wurde, über dessen prägende Kraft für außenpolitisches Verhalten der beteiligten Partner kurz im Eingangskapitel diskutiert werden soll. Für Mexiko zumindest wird postuliert, dass die NAFTA-Kooperation zu drei maßgeblichen Veränderungen in der mexikanischen Außenpolitik geführt hat: Eine neue Öffnung zu den USA, die stärkere Dominanz ökonomischer Themen in der Außenpolitik und eine strategische Reorientierung in Richtung der Partizipation an multilateralen Institutionen (Heredia 1997).

1. “*Good fences make good neighbors*” – die neue Sicherheitsagenda Nordamerikas

In Abwandlung des bekannten Wortes “sleeping with an elephant” von Kanadas Premierminister Pierre Trudeau aus dem März 1969 ist das Verhältnis Kanadas und Mexikos zu den USA in der Folge der terroristischen Anschläge des 11. September 2001 jüngst als “zwei erschrockene Mäuse in der Nähe eines neurotischen Elefanten” beschrieben worden (Andreas 2003: 11). Dieses Bild macht unmittelbar deutlich, in welchem hohem Maße beide Partner der USA im NAFTA-Verbund unmittelbar von den Entscheidungen in Washington abhängig sind, was sie nicht zuletzt durch die Schließung der Grenzen im Gefolge des Septemberanschläge zu spüren bekamen. Kanada und Mexiko, die 70 bzw. 85% ihrer Exporte auf dem US-Markt absetzen, sind insofern direkt von neuen innenpolitischen Entscheidungen ihres großen Nachbarn betroffen, wie dies etwa an den außenpolitischen Folgen der *Homeland-Security* deutlich wird (Braml 2005). Nicht zuletzt unter diesem Gesichtspunkt ist erneut hervorgehoben worden, dass die politischen Beziehungen im nordamerikanischen Kontext trotz aller Integrationsdynamik essentiell Grenzbeziehungen darstellen (Andreas 2003: 3). Die Grenzen der USA zu Kanada und Mexiko gehören zu den weltweit am häufigsten überschrittenen Grenzen, die vor allem bezogen auf Mexiko und den Migrationsdruck schnell den

Charakter einer Mauer¹ annehmen, die weiche ökonomische Grenze wird zur "harten" menschlichen Grenze.

Gemeinsame Perspektiven des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) als Integrations- und Kooperationsraum, ja die Erwartung eines Zusammenwachsens des nordamerikanischen Marktes in Richtung eines *NAFTAplus* unter Einschluss der Migrationsfrage, wie von mexikanischen Präsidenten noch vor den Anschlägen gefordert, waren mit einem Mal verschwunden. Zudem wurde die mexikanische Regierung sehr schnell gewahr, dass sie gegenüber dem nördlichen Nachbarn der USA anders, restriktiver bei der Wiederaufnahme der Grenzabfertigung behandelt wurde. Während Kanada mit den USA schon am 21. Dezember 2001 eine *Smart Border Declaration* als Grundlage einer nordamerikanischen Zone des Vertrauens vereinbaren konnte (DFAIT 2001), konnte Mexiko am 21. März 2002 endlich auch einen 22-Punkte-Plan unter Einschluss dieser Komponente mit den USA verabschieden (US-Department 2002). Allerdings ist dies weniger als Vertrauensbeweis zu interpretieren, hat doch die Betonung der nationalen Sicherheit im *USA Patriot Act* sowie im *Homeland Security Act* zur Folge, dass für die (illegalen) Migranten die Möglichkeiten zur Bewegung über die Grenzen deutlich eingeschränkt werden (Maihold 2005). Zudem wird die Anerkennung der so genannten Konsularausweise (*matrículas consulares*), die von den mexikanischen Konsulaten in den USA als Identitätsdokument für die eigenen Staatsbürger ohne Sozialversicherungsnummer ausgegeben wurden, weiter eingeschränkt (Waslin 2003: 8).

Gerade gegenüber seinen Nachbarn scheint für die USA nach wie vor der Ausspruch des amerikanischen Präsidenten Ronald Reagan vom 14. Juni 1984 zu gelten: "But the simple truth is that we've lost control of our own borders, and no nation can do that and survive".² Das Interesse an Grenzsicherheit dominiert nicht nur angesichts der gegenwärtigen Bedrohung durch den internationalen Terrorismus das Verhältnis zwischen den USA und ihren unmittelbaren Nachbarn, es hat auch zu grundlegenden Divergenzen zwischen den Partnern ge-

1 Vgl. die aktuellen Vorschläge, in den USA einen Grenzwall in Gestalt einer Mauer auf 1.000 km zu ziehen.

2 Vgl. Ronald Reagan, The President's News Conference, June 14, 1984, "London Economic Summit" <<http://www.reagan.utexas.edu/resource/speeches/1984/61484d.htm>> (Zugriff: 13.10. 2004).

führt: So war die kanadische Regierung sehr darum besorgt, eine “Mexikanisierung” ihrer Grenze mit den USA zu vermeiden und betreibt daher eine klar vom bilateralen Verhältnis determinierte Politik, während Mexiko dies als Interdependenzaufgabe betrachtete und eine gemeinsame Anstrengungen zur Regelung der nordamerikanischen Sicherheitsagenda forderte (Hristoulas 2003). Damit vertauschten die beiden Nachbarn der USA ihr traditionelles Rollenverständnis: Mexiko verfolgte eine traditionell eher mit Kanadas Außenpolitik assoziierte internationalistische Position und gab seinen historisch begründeten Widerstand gegen die Teilnahme an gemeinsamen Sicherheitsinstitutionen auf, der stattdessen Kanadas Position bestimmte. Kanada, das im Gegensatz zu Mexiko im NORAD (*North American Aerospace Defense Command*) seine Luftwaffe seit 1958 einem gemeinsamen Kommando mit den USA unterstellt hat (Bosold 2003) und seit dem 1. Oktober 2002 NORTHCOM (*Northern Command*) als Koordinationsinstanz für die nordamerikanische Sicherheitskooperation betreibt (Clarkson 2003), hat sich in diesem Bereich gegen eine Kooperation mit Mexiko und damit im NAFTA-Verbund entschieden, somit also eher eine NAFTAminus-Strategie eingeschlagen.

2. Die Konstruktion der Identität einer “Mittelmacht” – Kanada und Mexiko

Daher erscheint es angemessen, das Konzept der Mittelmacht näher zu definieren, für das sich drei maßgebliche Kriterien anwenden lassen:

- Das Kriterium in der Position der internationalen Hierarchie, jeweils beschrieben auf der Basis eines *capacity assessment* mit den damit verbundenen Problemen (Rosenau 1974: 13);
- ein relationales Kriterium, das die Beziehungen zu anderen Staaten auf der Basis der technischen Fähigkeiten und gesellschaftlichen Ressourcen bestimmt und weniger mit Bezug auf strukturelle Attribute;
- das Verhaltenskriterium, das für die Bestimmung der Rolle der Mittelmächte auf das Konzept des “good international citizenship” im Sinne eines multilateralen Aktivismus, die Konstruktion von Koalitionen und Institutionen sowie die Vermittlung in Konfliktsituationen abhebt (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 19).

- Mittelmächte suchen danach Kontakte zu Staaten derselben Orientierung, die sich auf demselben Niveau in der internationalen Hierarchie positioniert haben und ihre Rolle als Vermittler und Förderer des Multilateralismus sowie des liberalen Internationalismus teilen. Das bedeutet vor allem die Suche nach friedlichen Lösungen von Konflikten und die Förderung internationaler Institutionen (Borchard 1997: 20) auf der Grundlage einer ethischen Handlungsverpflichtung in der Innen- und Außenpolitik (Bélanger/Mace 1999: 172).

Der vorliegenden Arbeit legen wir das Verhaltenskriterium zu Grunde, da die anderen angesprochenen Kriterien komplementär für die folgende Analyse anzusehen sind. Sie beinhalten einen quantitativen Zugang, der in nur beschränktem Umfang geeignet ist, das Verständnis für die von einem Staat konkret betriebene Außenpolitik zu ermöglichen. Es müssen jedoch diese Elemente berücksichtigt werden, wenn versucht wird, den Rahmen zu beschreiben, innerhalb dessen sich die Politik einer Mittelmacht vollziehen kann. Folgt man diesen Elementen, kann zwar Kanada diesem Muster entsprechen, Mexiko dagegen kann zunächst nicht als Teil jener Gruppe von Mittelmächten bezeichnet werden, da es traditionell eine sehr begrenzte Rolle bezogen auf seine Beteiligung an der Bildung internationaler Allianzen mit Ländern ähnlicher Interessenslage gespielt hat. Dies ist ablesbar in der spezifischen Ausbildung einer multilateralen Position, die auf einem defensiven juristischen und wenig proaktiven Ansatz beruhte und eine im Gegensatz zu Kanada beinahe völlige, in der Verfassung festgelegte Abstinenz bei der Beteiligung an UN-Operationen zur Friedenssicherung beinhaltete (González González 2001: 660ff.). Daher gilt es zu berücksichtigen, dass innenpolitische Prozesse wie die Quebec-Frage im kanadischen Falle und die in Mexiko gleichzeitig ablaufenden Prozesse ökonomischer Liberalisierung und politischer Demokratisierung nachhaltige Auswirkungen auf die Außenpolitik gezeitigt haben.

Die Bedeutung der Mittelmächte in der internationalen Politik der Nachkriegszeit ist ständig gewachsen, obwohl sie – bezogen auf den kanadischen oder schwedischen Fall – ihren Aufstieg im Zeichen der Konfrontation des Kalten Krieges vollzogen haben. Gerade die Fähigkeit der Mittelmächte, eine relative Autonomie als spezifische Diffe-

renz gegenüber den umfassenden Gestaltungsmaximen der Großmächte zu begründen, verweist auf Definitionselemente jenseits geopolitischer Merkmale und hebt stärker typische Verhaltensattribute für Mittelmächte hervor. Dies hat dazu geführt, dass in dieser Epoche als klassische Fälle für Mittelmächte Australien, Kanada, Norwegen und Schweden identifiziert wurden (Bélanger/Mace 1999: 153). Folgt man diesem Argument, so wird sehr schnell die Entsprechung zwischen der Rolle einer Mittelmacht und der konkreten Konfiguration des internationalen Systems in den Vordergrund gerückt, wobei dem Niveau der internationalen Hierarchie, der Reichweite der Regionalisierung,³ der multipolaren Struktur und der Beziehung zu den anderen Akteuren innerhalb des internationalen Systems besondere Bedeutung zukommt. Allerdings sind diese Verhaltensmuster nicht nur bezüglich des relativen Handlungsspielraums in Rechnung zu stellen, der sich durch die strukturellen Restriktionen definieren lässt; vielmehr gilt es, die nationale Identität sowie die politischen und diplomatischen Fähigkeiten eines Staates zu berücksichtigen, um diese für die Beschreibung der politischen Position einer Mittelmacht in den internationalen Beziehungen aufnehmen zu können. Gerade ein Wandel des internationalen Systems, der sich auf die Handlungsspielräume aufgrund der Erweiterung von Politikfeldern der "low politics" auf internationaler Ebene auswirkt, erleichtert die Rolle der Mittelmächte. Während in Phasen, die durch Themen der "high politics" wie Sicherheit etc. bestimmt sind, deren Einfluss deutlich reduziert wird (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 21). Aus dieser Perspektive kann die Rolle der Mittelmächte in besonderem Maße auf der Ebene der zweiten und dritten Agenda der internationalen Politik hervorgehoben werden, d.h. im Bereich ökonomischer, sozialer und Umweltprobleme.

In dem Maße, in dem das Gewicht der strukturellen Führerschaft (wie z.B. nach dem Kalten Krieg) abnimmt und sich die politische Agenda öffnet, erweitern sich auch die Handlungsräume der Mittelmächte, so dass diese Aufgaben der Koordination, des "agenda setting" und der Bildung von Koalitionen und Institutionen übernehmen

3 Auf die Schwierigkeiten der Abgrenzung von Mittelmacht und "Regionalmacht" kann an dieser Stelle nicht systematisch eingegangen werden; es soll aber vermerkt werden, dass Kanada schon aufgrund seiner geographischen Lage gar nicht als Regionalmacht fungieren konnte, daher also die Ineinssetzung von Mittel- und Regionalmacht nicht akzeptiert werden kann.

können. Ein möglicher Implementationsraum für diese Fähigkeiten stellt gerade die regionale Integrationspolitik dar, die Möglichkeiten für die Definition des Status und der Positionierung auf der internationalen Bühne eröffnet (Bélanger/Mace 1999: 155). Obwohl regionalistischen Politiken in der Vergangenheit zunächst von den Supermächten vorangetrieben wurden, haben sie sich heute in ein fruchtbares Betätigungsfeld der Mittelmächte verwandelt, da sie diesen erlauben, Tendenzen in Richtung auf Multilateralismus und die Beteiligung sozialer Akteure an politischen Prozessen voranzubringen, so dass auf diesem Weg ein neuer Stil aktiver und dezentralisierter Außenpolitik möglich wird. Auf der anderen Seite bleibt das jenseits des Rio-Paktes und der Drogenbekämpfung als sicherheitspolitische Instrumente formulierte Interesse der USA in der Region festzuhalten, angesichts der lateinamerikanischen Blockade des FTAA⁴-Prozesses als "hub-and-spokes-Modell" (Favre 2000: 109) nun ein deutliches bilaterales Profil mit der Gestaltung bilateraler Freihandelsabkommen voranzutreiben. Innerhalb dieses Rahmens bleibt auch weiterhin die Beteiligung von Brasilien als Mittelmacht erkennbar, die ein bestimmtes Ausmaß an Koordination für ihre jeweilige Subregion übernehmen kann. Im Rahmen der NAFTA und der Versuche des mexikanischen Präsidenten Fox zur Förderung des *Plan Puebla-Panamá* in Kooperation mit Zentralamerika ist eine solche Rolle größerer subregionaler Verantwortung wohl auch Mexiko zugedacht worden. Die Differenz zu der stärker protagonistischen Rolle Brasiliens in Südamerika ist in dem sich parallel entwickelnden Disengagement Washingtons in dieser Subregion zu sehen, die sich für Zentralamerika und das karibische Becken nicht erkennen lässt. Vor diesem Hintergrund wird eine Beantwortung der Frage zentral, welche Beziehung zwischen den Konzepten einer "Mittelmacht" und einer "Regionalmacht" besteht (Schirm 1990: 23ff.). Möglicherweise gibt es bestimmte Regionalmächte, die nicht die Rolle einer Mittelmacht beanspruchen oder nicht die Fähigkeit zur Übernahme einer solchen Rolle besitzen bzw. umgekehrt. Mexiko kann nach Ansicht von Bélanger und Mace (1999: 164ff.) nicht die Verhaltensmuster einer typischen Mittelmacht wahrnehmen, da es bislang nicht die Fähigkeiten für eine solche Politik entwickeln konnte, nicht zuletzt da es in Widerspruch zu seiner tradi-

4 FTAA = *Free Trade Area of the Americas*

tionellen Position der Nichtintervention und Selbstbestimmung geraten wäre. Zudem erschien eine solche Rollenbeschreibung als Regionalmacht nicht vereinbar zu sein mit seiner Nähe zu den USA. Schließlich wird angeführt, dass die ungleichen Dynamiken zwischen dem ökonomischen Reformprozess und der Öffnung des postrevolutionären politischen Regimes die mexikanische Politik der Mittelmacht bestimmten, so dass ein sehr ungleichgewichtiger Charakter seiner Außenpolitik die Folge war, die einen ökonomischen Internationalismus ohne aktive Beteiligung an der neuen internationalen politischen Agenda (etwa durch Friedensmissionen, Förderung der Demokratie und Intervention in Fällen menschlicher Verfolgung) während der Regierung des Präsidenten Ernesto Zedillo (González González 2001: 660) und auch seines Nachfolgers bevorzugte. Dieser "ambivalente Multilateralismus" führte zu dem Fehlen einer entwickelten Position gegenüber der lateinamerikanischen Region in der mexikanischen Außenpolitik, so dass auch heute unter den Bedingungen der neuen Außenpolitik der Regierung Fox, die gerade auf einen neuen multilateralen Aktivismus und eine Reaktivierung der Beziehungen des Landes zu Lateinamerika abhebt, die Frage zu stellen ist, ob in den neuen Bedingungen des internationalen Systems eine solche Position erfolgreich sein kann. Auch im kanadischen Fall ist die traditionelle Mittelmachtrolle des Landes immer wieder Variationen und Abschwächungen unterworfen gewesen, denkt man etwa an die Regierungszeit von Brian Mulroney und die sehr spezifisch ausformulierte Positionsbestimmung der Regierung Martin mit einer klaren Schwerpunktsetzung für spezifische Politikfelder und Partner.

In der vorliegenden Analyse wird davon ausgegangen, dass Mexiko – unter der neuen Regierung von Präsident Vicente Fox und in der Zeit von Jorge Castañeda als Außenminister – implizit eine Mittelmachtpolitik angestrebt wurde, die jedoch nicht implementiert werden konnte, da dem Land zentrale Elemente für die Umsetzung dieser Aufgabe fehlen.

3. Mittelmächte – Die Erfahrung Kanadas

International besitzt das kanadische Vorbild einer Mittelmachtpolitik die größte Anerkennung. Dieses Land, das sich in derselben geographischen Nähe zu den USA wie Mexiko befindet, hat jedoch einen

anderen Weg eingeschlagen, um eine eigene Position in den internationalen Beziehungen auszubilden. Der bilinguale und bikulturelle Charakter des Landes kann als das zentrale Element für die kanadische Außenpolitik angesehen werden (v. Bredow 2003b), das eine Dynamik induzierte, keine homogene nationale Identität zu entwickeln, sondern Mechanismen der Verständigung zu begründen, die die Einheit des Landes zu bewahren halfen. Die Rolle Kanadas als Vermittler und Schlichter zu Gunsten des Friedens im Rahmen der Vereinten Nationen ist daher eng mit der Position einer "Mittelmacht" verbunden,⁵ ebenso wie mit seiner Politik der Entwicklungszusammenarbeit und der Verteidigung. Gerade angesichts der Rolle, die Kanada in der Nachkriegszeit spielen konnte, wurden Elemente für die Definition von Mittelmächten identifiziert, die heute als "Doktrin der Mittelmacht" (Mackay 1969) zusammengefasst werden. Jedoch bestehen auch Positionen, die darin eher eine Ideologie erblicken (Painchaud 1966).

Die Doktrin des Internationalismus in der kanadischen Außenpolitik gründete sich auf eine Förderung des Multilateralismus und die aktive Friedenspolitik, eine Position, die am besten beschrieben werden kann mit der englischen Formulierung "honest broker and helpful fixer" (Bélanger/Mace 1999: 167). Die Übernahme dieser Mittelmachtrolle wurde Kanada möglich zum einen durch seine relative Sicherheit, die sich aus der Nähe zu einem militärisch potenten Nachbarn und der Mitgliedschaft in der NATO ergab, sowie aus der Fähigkeit, Expertise, Erfahrung und Handlungskompetenz zur Durchführung von Friedensmissionen und zur Ausbalancierung heterogener Mitgliedschaften in regionalen Organisationen zu entwickeln, wie eben der NATO und dem *Commonwealth of Nations* bzw. der Francophonie.

Jedoch bedeutete die Nähe zu den USA für Kanada gleichzeitig auch die Herausforderung, sich auf Distanz zu halten, um eine zu be-

5 Die verschiedenen Begrifflichkeiten zur Beschreibung von Kanadas außenpolitischem Rollenverständnis und Selbstbild, das auch durchaus für innenpolitische Zwecke funktionalisiert wird, reichen von der freundlichen "kooperativen Mittelmacht" über den "liberalen Internationalismus" bis zum "peacekeeper par excellence" als Basis einer Ausgleichs- und Gegengewichtspolitik; vgl. hierzu v. Bredow (2003a) sowie die Beiträge in dem von ihm herausgegebenen Sammelband (v. Bredow 2003).

grenzende, zu einschränkende Artikulation des Regionalismus in Nordamerika zu vermeiden und statt dessen globale Horizonte zu entwickeln, die eine Interdependenzstrategie möglich machten (Cooper/Higgott/Nossal 1993: 30). Vor diesem Hintergrund sind vier Grundpositionen der kanadischen Außenpolitik entwickelt worden (Borchard 1997: 2ff.), die die ökonomische Abhängigkeit und die lange gemeinsame Grenze mit den USA als Bezugspunkt nehmen.

Strategische Optionen der Außenpolitik von Mittelmächten im “American Century”

1. *Ad-hoc*-Ansatz für die Sonderbeziehung zu den USA unter Beibehaltung des Status Quo.
Problem: reaktiver Charakter
2. Aktive Annäherung an die USA, um wirtschaftliche, politische und soziale Vorteile zu realisieren.
Problem: Aufgabe nationaler Souveränität
3. Diversifizierung der Außenbeziehungen mit anderen Regionen, z.B. Europa und Asien, um die wirtschaftliche Abhängigkeit von den USA auszubalancieren.
Problem: hinreichende Entwicklung des Produktionsapparates
4. Anerkennung der erreichten wirtschaftlichen Integration und deren Nutzung nach nationalen Interessen, ergänzt mit bi- und multilateralen Kooperationsprojekten mit anderen Ländern unter Beteiligung von NGOs zur Verstärkung der nationalen Interessen.
Problem: komplexe Steuerung

Diese Optionen entsprechen vier zentralen Abschnitten der Außenpolitik Kanadas, die im Folgenden kurz dargestellt werden:

A Die Außenpolitik Kanadas in der Nachkriegszeit bis 1968 (Option 1):

Kanada wurde für lange Zeit als beispielhaftes Modell für die Umsetzung einer aktiven und internationalistisch orientierten Außenpolitik angesehen. Dabei versuchte es – trotz seiner Rolle als “Nachhut” der Nachbarnation – Funktionen zu übernehmen, die größere Handlungs-

spielräume ermöglichten. Veranlasst von seiner ökonomischen und technologischen Abhängigkeit von den USA und getrieben von der internen bikulturellen Erfahrung hat das Land eine Außenpolitik entwickelt, die in ihren Motiven und Werten in großem Umfang der inneren Situation und der schwierigen Suche nach einem kulturellen Gleichgewicht zwischen der französischsprachigen und der englischsprachigen Bevölkerungsgruppe getragen wurde. Das Land versuchte auf der Basis seiner multilateralen Verpflichtung die strukturelle Ungleichgewichtung in seinen Sonderbeziehungen zu den USA auszugleichen und einen hinreichenden Handlungsspielraum im internationalen System im Schatten der hegemonialen Macht der USA zu erlangen. Dies war die "goldene Zeit der Außenpolitik" im Rahmen der Amtsführung von Lester Pearson, die als Resultat die beinahe automatische Verbindung kanadischer Außenpolitik mit Blauhelmeinsätzen und seiner Rolle als Vermittler in internationalen Konflikten im Rahmen des UN-Systems begründete (v. Bredoo 2003a: 20ff.). Es handelt sich um den Abschnitt, in dem am deutlichsten die Rolle des Landes als Mittelmacht erkennbar wurde, die sich auf globaler Ebene durch einen ausgeprägten Internationalismus in Gestalt eines "helpful fixer" an den Krisenherden weltweit manifestierte.

B Die Außenpolitik von Premierminister Trudeau (1968-1984) (Option 3)

Auf der Grundlage einer Analyse seines Außenministers Mitchell Sharp meinte Trudeau einen Verlust an ökonomischer Hegemonie seitens der USA feststellen zu können, während gleichzeitig ein Aufstieg Europas und Asiens zu bemerken sei. Er suchte daher eine Außenpolitik zu begründen, die die Förderung der nationalen Identität in den Vordergrund stellt, die insbesondere durch die wachsende Interdependenz mit den USA gefährdet schien. Die Außenpolitik konkretisierte in diesem Sinne Charakteristika einer "3. Option" mit dem Ziel, sich von dem Einfluss der großen Nachbarn zu emanzipieren. Zentrales Instrument dieser Strategie war die Suche nach Gegengewichten zur ökonomischen Abhängigkeit von den USA, indem Kanada eine größere Präsenz durch die Förderung der ökonomischen Beziehungen mit Europa und Japan gewinnen könne. Gleichzeitig suchte man eine Verteidigungspolitik auf der Basis größerer Unabhängigkeit und be-

tonte in der Außenpolitik die Themen des Umweltschutzes, der Nichtverbreitung von Atomwaffen und der Entwicklungszusammenarbeit, alles Bereiche, die den internen Interessen der Regierung Trudeau entsprachen, die sich zunehmend auf einer prekären politischen Basis bewegte und wenig praktische Erfolge zeitigte (v. Bredow 2003a: 26). Obwohl diese Orientierung maßgeblich wurde für eine bestimmte Zeit, war schon zu Ende 1970er Jahre deutlich, dass die praktische Politik eine Rückkehr zu Option 1 nahe legte (Fanger/Zipfel 1985: 32). Es lassen sich jedoch Elemente aus dieser Erfahrung ableiten, die eine Bewertung dieses neuen Designs der Außenpolitik gestatten: Das Handelsabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft und die Reduzierung der kanadischen Streitkräfte in Europa, die Konflikte über die industrielle Fischwirtschaft in nationalen und internationalen Gewässern bezeichnen einige Höhepunkte der Option 3, die jedoch schnell angesichts der Ölkrise verschwanden, da dadurch das politische Panorama in Kanada und auch seine Beziehung zu seinem Nachbarn einem grundlegenden Wandel unterworfen war.

C Die Außenpolitik von Mulroney (1984-1993):

Stärkung der kontinentalen Integration (Option 2)

Während die liberalen Kabinette der Ära Trudeau gekennzeichnet waren von dem für die kanadische Außenpolitik als typisch angesehenen Internationalismus, ist mit dem Antritt der Regierung von Brian Mulroney ein Wandel zu erkennen, in dem Kanada nicht mehr als Mittelmacht gesehen wird, sondern als einer jener Staaten, der als "Hauptmacht" im Rahmen der Aufgabe der Organisation der internationalen Ordnung in einer multipolaren Welt betrachtet wird (Hawes 1984: 36ff.). Als Mitglied des "Clubs" der G7 hatte Kanada neue Verpflichtungen übernommen für seine Beteiligung an der internationalen Politik. Auf der anderen Seite bestand weiterhin die latente Gefahr gegenüber den ökonomischen Blöcken, die sich zu konfigurieren begannen, an den Rand gedrängt zu werden. Daher verabschiedete sich das Land von seiner Politik der Diversifizierung der Handelsbeziehungen und suchte die Verwirklichung eines Freihandelsabkommens mit den USA im Jahre 1989 und dessen Erweiterung im Jahre 1994 in der NAFTA. Mit dieser Allianz mit den USA beendete die Regierung Mulroney die Tradition der Sicherstellung der kanadischen

Identität durch ein Konzept der Distanzierung vom großen Nachbarn und optierte für eine Intensivierung dieser Beziehung zugunsten der ökonomischen Entwicklung der Landes. Gleichzeitig sollte dies die stärkere Ausstrahlung Kanadas von Nordamerika aus auf den gesamten Kontinent erlauben (Borchard 1997). In Ergänzung zu dieser engen Anlehnung an die USA in der Außenwirtschaftspolitik vollzog das Land eine Wende zur Kontinentalisierung seiner Beziehungen mit dem Beitritt zur Organisation amerikanischer Staaten (OAS) im Jahre 1990 und dem Rückzug seiner in Europa stationierten Streitkräfte. Gleichzeitig wurden die Blauhelmissionen in der Region ausgeweitet und mit einer Betonung der Menschenrechtspolitik und der Demokratieförderung im Rahmen der OAS verstärkt.

D Die Außenpolitik der Regierung Chrétien: Versuche einer 4. Option

Ausgehend von der neuen Realität der hemisphärischen Integration als Plattform seiner grundlegenden Orientierung und der gegebenen irreversiblen Situation der Beziehung zwischen Kanada und den USA versuchte die Regierung von Jean Chrétien, aus dieser Sonderbeziehung ein Instrument zu Gunsten der kanadischen Interessen zu gewinnen. Zunächst wurde eine Anstrengung zur Multilateralisierung der Beziehung mit den USA auf der Basis der Erweiterung des NAFTA-Abkommens jenseits der Kooperation der drei Teilnehmer aus Nordamerika gesucht, in denen Handelsverhandlungen mit anderen möglichen Mitgliedern in Lateinamerika begonnen wurden. Um seine politische Position im internationalen Maßstab besser profilieren zu können, übernahm Kanada die Führerschaft in bestimmten thematischen Bereichen und versuchte seine Präsenz auf der internationalen Agenda zu erhöhen (*issue area power structure*) (Borchard 1997: 313). Dies lässt sich besonders an der Außenpolitik Kanadas gegenüber Lateinamerika unmittelbar nach dem Beitritt zur OAS im Jahre 1990 erkennen, in dem eine protagonistische Position bei der Demokratieförderung durch die Einheit für Demokratieförderung (UPD) und die Beteiligung mit Blauhelmen in der Krise in Haiti zu sehen ist. Gerade das Engagement auf der Antilleninsel entspricht den speziellen Interessen der Francophonie in Kanada, die auch außenpolitisch von großer Bedeutung sind. Die Beteiligung an Spezialmissionen wurde auf der Grundlage eines Konzeptes des "gerichteten Multilateralismus"

(*directed multilateralism*) in bestimmten Themenbereichen und mit Beteiligung bestimmter Partner gesucht, wobei insbesondere subnationale Akteure, Nichtregierungsorganisationen, Länderregierungen etc. im Vordergrund standen. Kanada versuchte seine eigene Identität im hemisphärischen Rahmen herzustellen, indem es einen besonderen Schwerpunkt legte auf die von ihm verkörperten Werte (Demokratieagenda, Transparenz, partizipative Bürgerschaft), die sich insbesondere auf ethische Interessen stützten. Dabei verfolgte das Land in seiner Außenpolitik drei zentrale Achsen (vgl. hierzu *Canada in the World* 1995):

- Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung und der Beschäftigung,
- Schutz der kanadischen Sicherheitsinteressen,
- Projektion der kanadischen Werte und Kultur im Ausland.

In Lateinamerika ist mit großer Aufmerksamkeit die aktive Rolle Kanadas beobachtet worden (Stevenson 2000: 155ff.), die USA zu einer differenzierten Beziehung gegenüber Kuba zu bewegen und gleichzeitig aktiv an der ökonomischen Entwicklung dieser Insel teilzunehmen. Gleiches gilt auch für die Anwendung eines sehr breiten Konzeptes von Sicherheit im Sinne von "menschlicher Sicherheit" bei den Neuverhandlungen des Rio-Paktes, die Kanada im Rahmen der Reform anzuwenden gedenkt. Die Erarbeitung eines Katalogs von Konditionalitäten für die Programme kanadischer Entwicklungszusammenarbeit und die Präferenz für multilaterale Verfahren und Lösungen unter Beteiligung subnationaler Akteure haben sich zu Identifikationselementen für die 4. Option der Außenpolitik des Landes entwickelt. So sahen sich die kanadischen NGOs "mit einer neuen Handlungsfähigkeit belehnt" (Appel Molot 2001: 134) und übernahmen fallweise die Aufgabe zur Umsetzung einiger Initiativen der Außenpolitik. Immer vor dem Hintergrund der internen Erfahrung des englisch/französischen Bikulturalismus und des Zustroms einer immer multikultureller zusammengesetzten Bevölkerung durch die Immigration der vergangenen Dekaden hat das kulturelle Thema und der Respekt vor der Plurikulturalität in den Außenbeziehungen mit anderen Ländern für Kanada große Bedeutung gewonnen (v. Bredow 2003a: 29). Mit diesem Konzept des gerichteten Multilateralismus versuchte die Regierung Chrétien von neuem, unabhängigen Handlungsspielraum jenseits

des bilateralen Nukleus zu erreichen, der im Zentrum der Politik Mulroneys gestanden hatte. So sollte auf der einen Seite die Gefahr einer Trilateralisierung der bilateralen Agenda mit den USA vermieden werden und gleichzeitig die kontinentale Integration im Rahmen des FTAA vorangebracht werden (Appel Molot 2001: 129).

Tabelle 1: Phasen und Optionen kanadischer Außenpolitik seit 1945					
Phase	1945-1968	1968-1984	1984-1993	1993-2003	2003-2006
Wichtigster Premier-minister	St. Laurent/Pearson	Trudeau	Mulroney	Chrétien	Martin
Option	1	3	2	4	4/2
Gesamtstrategie	liberaler Internationalismus	nationale Eigenständigkeit	forcierter Kontinentalismus	gezielter Multilateralismus	Kontinentale Netzwerke und neuer Internationalismus
Innenstrategie	Wachstum	Regulierung	Deregulierung	Defizitabbau	expansive Strategie
USA-Strategie	<i>Ad-hoc</i> -Ansatz	Abgrenzung	Integration	Instrumentalisierung	kritische Sicherheitspartnerschaft
Dritt-Strategie	Weltbürger	Umwerbung Europas	“Entdeckung” Lateinamerikas	neue Brücken nach Asien und Europa	Ausbau der Beziehungen zu neuen Führungsmächten
<i>Quelle:</i> Eigene Erweiterung auf der Grundlage von Borchard (1997: 13).					

Das Interesse, die Rolle einer Mittelmacht auszufüllen – das lehrt der kanadische Fall – ist in großem Maße abhängig von der Art, wie die Mittelmächte ihre Rolle selbst begreifen, die sie danach ausführen wollen (*role modelling*), wobei als Bezugspunkt die Identität des Landes aufgrund seiner Geschichte dienen kann. Mit diesem Argument

erhält das Kriterium des Verhaltens der Akteure in der Analyse der Mittelmächte Präferenz, und es wird ihre relative Position in der internationalen Hierarchie auf einen zweiten Platz verwiesen.

4. Mexiko als Mittelmacht

Schon im Jahre 1978 hatte der damalige Außenminister Jorge Castañeda⁶ festgestellt, dass eine sinnvollere Strategie für sein Land darin bestehen könnte, die Kooperation mit einer Zahl von Ländern zu verfolgen, die nach seinem Kriterium gemeinsame Charakteristika als Mittelmächte aufwiesen, wobei er dabei die Tatsache hervorhob, dass diese

in gewissem Maß eine mehr oder weniger unabhängige Politik in multilateralen Angelegenheiten verfolgen, dass sie über eine gewisse Autorität verfügen und auch tatsächlich Einfluss in der internationalen Arena ausgeübt haben (Castañeda 1995a: 72f.).

Für ihn wurden zu diesen Ländern Schweden, Kanada, Algerien, Indien, Jugoslawien, Rumänien, Mexiko, Venezuela und Brasilien gezählt, mit denen eine Routine gegenseitiger Konsultationen und gemeinsamer Handlungen auf einer *ad hoc*-Basis vorangetrieben werden könnten.

Drei Prinzipien orientierten die Außenpolitik des Landes: das Gewaltverbot, die Nicht-Intervention und das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Diese Prinzipien führten dazu, dass die mexikanische Außenpolitik einen doktrinären und defensiven Charakter erhielt, der für eine bestimmte Zeit auch mit einer isolationistischen Grundposition verbunden war, um auf diese Weise vermeiden zu können, in fremde Konflikte hineingezogen zu werden, die die eigene Position nachteilig beeinflussen könnten. Seit den 1970er Jahren war die Außenpolitik jedoch einem umfassenden Dynamisierungsprozess unterworfen, der davon ausging, dass die "neue Welt neue Verantwortungen für alle Staaten stellt, insbesondere auch für die mittleren und die schwächeren" (Castañeda 1995b: 89). In dieser neuen internationalen Situation

6 Wir sprechen hier von Jorge Castañeda (Vater), der als Außenminister während der Regierungszeit von Präsident José López Portillo tätig war, während Jorge Castañeda (Sohn) dieses Amt während der Regierung von Präsident Vicente Fox bekleidete. Indes kann trotz der Differenz von 20 Jahren nachgewiesen werden, dass in einigen Positionen sich Vater und Sohn Castañeda sehr stark ähneln.

konnte Mexiko gerade größere Dynamik in der Vermittlung bei Konflikten entwickeln und zum Aufbau einer neuen internationalen Ordnung beitragen.

Mexiko tritt in diese Etappe als eine authentische Mittelmacht ein, die sowohl durch seine Dimension und die Qualitäten seines Volkes, seine natürlichen Ressourcen, die ausgebildete Elite, seine interne Stabilität und dadurch, dass es nicht völlig ohne internationale Erfahrung ist, agiert (Castañeda 1995b: 90).

Traditionell hatte Mexiko keine Mittelmachtpolitik betrieben; dies ist zum Teil seiner geopolitischen Lage geschuldet, seiner internen Situation, der legalistischen Tradition in der internationalen Politik und seiner Aversion, die gesellschaftlichen Gruppen an dem außenpolitischen Prozess zu beteiligen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die hohe Identifikation des Landes mit dem Völkerrecht, wie dies insbesondere in der Analyse von Alonso Gómez-Robledo V. (1995) deutlich wird: "Für eine Mittelmacht wie Mexiko kann das internationale Recht nicht verstanden werden als ein sekundärer Ausdruck einer Außenpolitik". Die Suche gesetzlicher Regeln für die internationale Politik hat die Außenpolitik Mexikos lange Jahre beschäftigt mit einer doppelten Folge: Zum einen hat die Orientierung am Völkerrecht die Chance auf eine gesicherte und berechenbare Position gegenüber außenpolitischem Druck seitens des nördlichen Nachbarn gesichert, zu anderen allerdings die Entwicklung einer aktiven Außenpolitik eingeschränkt, da die juristische Position durch interne Gründe (interne Legitimation durch außenpolitisch legalistisches Handeln) und externe Veranlassungen (neue Initiativen können nur auf der Basis eines internationalen Konsenses umgesetzt werden) restriktiv wirkte. Eine an dem Profil einer Mittelmacht orientierte Außenmacht, die sich auf das Völkerrecht als Grundlage bezieht, konnte aber für das Land nicht jene Vorteile erschließen, die Mexiko für seine wirtschaftliche Entwicklung und interne Legitimation (eines autoritär verkrusteten politischen Systems) benötigte.

In den 1990er Jahren hat sich eine neue Doktrin der Außenpolitik entwickelt, die das Scheitern früherer Strategien aufnahm, um eine größere Präsenz und Diversifizierung in den internationalen Beziehungen zu erreichen. Mexiko akzeptierte die wiederholte Einladung der USA zum Abschluss eines Freihandelsabkommens, nachdem 1989 das bilaterale Abkommen mit Kanada bereits in Kraft getreten war.

Den Wendepunkt gegenüber der alten Tradition stellt – nach unterschiedlichen Quellen und seiner eigenen Einschätzung – die Reise des mexikanischen Präsidenten Carlos Salinas de Gortari nach Europa im Jahre 1990 dar, während der er sich davon überzeigte, dass der “alte Kontinent” auf seine eigene Entwicklung nach dem Fall der Mauer bezogen war und keine attraktive Expansionsmöglichkeit für die mexikanische Wirtschaft anbot (Salinas de Gortari 2000: 46ff.). Damit war ein grundlegender Wandel der außenpolitischen Identität des Landes verbunden: Mexiko wechselte nach seinen Erfahrungen mit der Option 1 und 3 relativ abrupt zur Option 2, die mit der Annäherung an die USA eine Außerkraftsetzung der traditionellen Abgrenzungs- und Ausbalancierungsstrategie gegenüber den USA bedeutete. Nicht umsonst wurde der Verrat an den Legaten der mexikanischen Revolution zu einem bis heute andauernden Kritikpunkt am NAFTA-Abkommen; politisch hat sich dies in der gleichzeitigen Geburt der zapatistischen Guerillabewegung EZLN (*Ejército Zapatista de Liberación Nacional*) in Chiapas niedergeschlagen.

Dieser Beginn der neuen Außenpolitik wurde “partizipativer Realismus” genannt, das heißt, es stand das Interesse im Vordergrund, die mexikanische Ökonomie mit den Polen der weltweiten Entwicklung in Verbindung zu bringen, ohne das diplomatische Profil verändern zu müssen (González/Chabat 1996: 49). Ziel dieser Neuorientierung während der Regierung von Salinas de Gortari war es, die relativen ökonomischen Möglichkeiten Mexikos durch das NAFTA-Abkommen zu erweitern und seine politische Macht auf ökonomische Attribute der Zukunft zu begründen, anstatt politische Vorteile auf der Grundlage diplomatischer Initiativen im Bereich regionaler Integration abzuwarten. Auf diese Weise konnte vermieden werden, dass die Vorteile, von denen Mexiko in diesen Momenten profitierte, auf andere übertragen würden (González/Chabat 1996: 49).

Die Einschätzung, dass Mexiko nicht bereit war, die Handelsvorteile des NAFTA-Abkommens mit seinen lateinamerikanischen Verbündeten zu teilen, hat die Orientierung der mexikanischen Politik nach Lateinamerika erkennbar eingeschränkt. Obwohl nach einem Schema der “multiplen Mitgliedschaften” durch die Teilnahme an einem breiten Netz von Handelsabkommen und Freihandelsverträgen mit lateinamerikanischen Ländern gesucht wurde, dominierte dennoch ein artikulierter Bilateralismus, der eher zu Schwierigkeiten in der

formalen Integration Lateinamerikas führt (De la Reza 2000: 194). So ist der Eindruck entstanden, dass Mexiko vor allem daran gelegen ist, eine Position des "hub and spokes" zu etablieren, die eher geeignet ist, einer geopolitisch motivierten Orientierung zu folgen, als die Förderung der Handelsinterdependenzen ins Blickfeld zu rücken. Daraus leitet sich die grundlegende Ambivalenz der mexikanischen Außenpolitik ab, die in der Koexistenz von zwei Politikansätzen deutlich wird: zum einen eine pragmatische und an den ökonomischen Interessen ausgerichtete Linie, die nach Norden blickt mit der Absicht, Mexiko in ein Land der ersten Welt zu verwandeln; zum anderen eine traditionell und vor allem ideologisch begründete Position, die nach Lateinamerika blickt und den Multilateralismus in den Vordergrund rückt (González/Chabat 1996: 42). Diese Ambivalenz folgt zum einen aus den Notwendigkeiten des ökonomischen Modells und zum anderen aus den Imperativen der internen Legitimationsbeschaffung, ein Element, das allerdings mit dem Amtsantritt von Präsident Fox im Jahre 2000 und seiner neuen demokratischen Legitimation, an Bedeutung verloren hat.

Das Netz von Kontakten, das mit den Handelspartnern weltweit geflochten wurde, hat neue Bedeutung mit der angestrebten ökonomischen Diversifizierung im Kontext des globalen Operationsabkommens mit der Europäischen Union während der Regierung Ernesto Zedillos erhalten. Diese entspricht einer Konstante der mexikanischen Außenhandelspolitik, die sich jedoch bislang als nicht sehr erfolgreich bewiesen hat. Möglicherweise ist auf den europäischen Fall dieselbe Einschätzung anwendbar, die für die Diversifizierungserfahrungen mit Japan gelten können, dass die Investitionen eher einer allgemeinen Strategie zur Belieferung des nordamerikanischen Marktes folgen, als eine Orientierung am mexikanischen Markt (Faust/Franke 2002: 310). Mit den APEC⁷-Ländern hat Mexiko keine integrale Strategie entwickeln können (Uscanga 2000), um seine Handelspräsenz in der Region ausweiten zu können, die etwa aus seinem schnellen Beitritt zur APEC im Jahre 1993 hätte folgen können. Das zentrale Problem jener Zeit und der Versuche zur Diversifizierung bestand darin, dass es sich den Notwendigkeiten der Innenpolitik zur Rechtfertigung der neoliberalen Politik des Bilateralismus mit den USA unterordnen musste und

7 APEC = *Asia-Pacific Economic Cooperation*

den entsprechenden internen Verteilungskonkationen zu entsprechen hatte, so dass die Substanz der neuen Außenwirtschaftspolitik von zweitrangiger Bedeutung war. Man behielt eine Trennung der Interessen an außenwirtschaftlicher Öffnung und Sicherung der politischen Stabilität bei, die der Dichotomie des Landes zwischen einem modernisierten Norden und traditionellen politischen Strukturen im Süden des Landes entspricht. Hinzu tritt jeweils die funktionale Nutzung der Außenpolitik für Zwecke innenpolitischer Legitimation. Trotz der wachsenden Bedeutung der Technokraten in der Administration der mexikanischen Regierung blieb die Außenpolitik einem defensiven Muster verhaftet und behielt eine gewisse Tendenz zum Isolationismus bei, um das Umschlagen politischer Konflikte in Gefahren für die ökonomische Öffnung zu vermeiden. Daher distanzierte sich die Regierung von Präsident Zedillo von den Regionalisierungsbemühungen in Zentral- und Südamerika und förderte das Profil der Konzentration auf die bilateralen Beziehungen mit den nördlichen Nachbarn im Rahmen des NAFTA-Abkommens, die durch vorsichtige Diversifizierungsversuche gegenüber Europa und Asien begleitet wurden.

Mit dem Regierungswechsel im Jahre 2000 begann durch Präsident Fox eine neue Außenpolitik, die nach Ansicht seines Außenministers zunächst nach der Übernahme der Regierungsverantwortung dazu dienen sollte, den demokratischen Wandel in Mexiko auf der internationalen Bühne nach siebzig Jahren Herrschaft des PRI (*Partido de la Revolución Institucional*) erkennbar werden zu lassen. Orientiert an der Erfahrung Spaniens mit seiner demokratischen Transition, das durch die Verbindung mit der europäischen Integration eine externe Stabilisierung seiner demokratischen Prozesse sicherstellen konnte, wollte Castañeda "den internen Wandel mit externen Verpflichtungen verknüpfen, so dass die internen Wandlungsprozesse irreversiblen Charakter erhielten" (Castañeda G. 2002a: 7). Insofern ersetzt die strategische Beziehung mit den USA die Nähe zur Europäischen Union im spanischen Fall, wobei Mexiko auf eine multilaterale Verpflichtung in seiner Außenpolitik besonderen Wert legte.

Tabelle 2: Phasen und Optionen mexikanischer Außenpolitik nach 1945

Zeitraum	1945-1970*	1970-1976	1976-1982	1982-1988	1988-2000	2000-2006
Präsident	Díaz Ordaz	Echeverría	López Portillo	De la Madrid	Salinas/Zedillo	Fox
Option	1	3	3	3/2	2	4/2
Gesamtstrategie	Legalismus, Passivität	Multilateralismus	“Petroli-sierung” der Außenpolitik	Multilateralismus auf der Basis innenpolitischer Interessen	partizipativer Realismus, Dominanz der Außenwirtschaftspolitik	multilateraler Bilateralismus
Innenstrategie	<i>desarrollismo</i>	Wiedererlangen der Legitimität	Expansion der Erdölökonomie	Erdölkrise, Verschuldung	Strukturelle Anpassung, wirtschaftliche Öffnung	Haushaltskonsolidierung und eingeschränkter Reformismus
USA-Strategie	<i>ad hoc</i> -Politik und nationalistische Ideologie	Distanzierung; Ausnahme: Erdöl	Distanzierung	Erzwungene Annäherung	wirtschaftliche Assoziierung	Ausweitung des Strategiebündnisses
Dritt-Strategie	Internationale Isolierung	Handelsdiplomatie – <i>tercermundismo</i>	“Entdeckung” Zentralamerikas	Multilateralisierung der Konfliktlösung in Zentralamerika und der Verschuldung	Wiederaufnahme von Elementen der legalistischen Tradition	“Wiederentdeckung” Zentralamerikas

* Besondere Situation: Diplomatische Konflikte durch Kuba in der OAS (1961/62) und die US-Intervention in der Dominikanischen Republik (1965) und die mexikanische Initiative zur Kontrolle der nuklearen Aufrüstung (seit 1966).

In einem zweiten Abschnitt sollte die neue Außenpolitik eine ergänzende Bedeutung erhalten: Für die neue Regierung ging es nun nicht mehr um die institutionelle Absicherung der internen Prozesse durch Gewährleistung der Menschenrechte, Vertiefung demokratischer Praxis und Transparenz des öffentlichen Lebens; vielmehr sollten sich diese Themen zur zentralen expansiven Achse der Außenpolitik entwickeln. So trieb Mexiko die Verabschiedung der interamerikanischen Demokratiecharta und die Einbeziehung einer Demokratieklausel in den *Plan Puebla-Panamá* und das geplante FTAA-Abkommen voran (Castañeda G. 2001a: 9). Die zentrale Idee, die Mexiko in der Amtszeit von Jorge Castañeda als Außenminister voranbringen wollte, bezog sich auf die Kodifizierung von Regeln für das internationale System durch multilaterale Konventionen und deren Instrumente. Auf diese Weise sollte eine Politik der Etablierung internationaler Regime bewerkstelligt werden, die dem Land auf der Basis eines artikulierten Multilateralismus den Zugang zu einer Führungsposition bei bestimmten internationalen Themen erschließen sollte. Diese Suche nach einer Führungsrolle wurde gespeist aus einer Selbsteinschätzung des Landes als

Brücke zwischen verschiedenen Regionen der Welt, zwischen verschiedenen kulturellen und sozialen Ausdrucksformen, zwischen Vergangenheit und Modernität, zwischen ideologischen Konzepten und Orientierung über die neue internationale Architektur (Castañeda 2001a: 13).

Diese Rolle als "Brücke" wurde auf der Grundlage der Lehren der Außenpolitik vorausgegangener Regierungen entwickelt.

In einer Analyse dieser Erfahrungen hob Jorge Castañeda die folgenden kritischen Elemente hervor:

- Die Unfähigkeit zur Anpassung entsprechend dem Wandel der internationalen Agenda.

Mexiko als Land, das sich – bezogen auf seine demokratische Transition im Vergleich mit den übrigen lateinamerikanischen Ländern – in der Nachhut befindet, konnte auf Grund dieser Situation nur in ungenügender Weise seine Außenpolitik den Notwendigkeiten anpassen.

Die Entspannung des bipolaren Verhältnisses war in dem Maße dem Land bei der Ausrichtung seiner Außenpolitik hinderlich, indem die neuen Prioritäten der internationalen Agenda sich gerade auf die schwache

Seite des Landes, auf das Fehlen von Demokratie, Transparenz und Menschenrechten, bezogen. Dies führte zu einer Abschließung und einem Verlust an Führung (Castañeda G. 2002b: 2).

Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass nur eine mexikanische Außenpolitik auf der Basis von innerer Demokratie etc. in der Lage ist, neue Handlungsspielräume zu eröffnen, die im gegenteiligen Falle nicht verfügbar wären.

- Die Präferenz für eine wirtschaftliche und Freihandelsagenda (d.h. Themen der so genannten *low politics*), die als Ausweg aus diesem Dilemma gedacht war, konnte nicht die erwarteten Resultate erbringen, da ein kohärenterer Impuls für die Außenpolitik mit einem expliziten Führungsprofil notwendig gewesen wäre. So blieben die Möglichkeiten einer größeren Unabhängigkeit begrenzt. Daher erschien es notwendig, einen neuen Abschnitt der Außenpolitik eines anerkannterweise demokratischen Mexiko einzuläuten:

Der ausgewählte Weg in diesem neuen internationalen Kontext, die Konstruktion eines Rahmens von Freihandelsabkommen, eröffnete die wirtschaftlichen Beziehungen Mexikos, aber ließ noch deutlicher seine Begrenzungen in der Demokratie und in Bezug auf den Rechtsstaat deutlich werden (Castañeda G. 2002a: 2).

5. Eine neue Strategie der Außenpolitik: Die Regierung von Vicente Fox (2000-2006)

Die neue demokratische Qualität des Landes nach den Wahlen vom Juli 2000 und die Amtsübernahme durch eine Regierung, die von einem Präsidenten aus den Reihen des PAN (*Partido Acción Nacional*) geleitet wurde, stellen die neue Visitenkarte des Landes auf internationaler Ebene dar. Damit gelingt es Mexiko, erfolgreich mit einem neuen Diskurs internationaler Öffnung aus der "Ecke" heraus zu kommen, in die es durch die Behandlung der internationalen Aktivisten während der Regierungszeit von Ernesto Zedillo im Kontext des Konfliktes mit der EZLN in Chiapas und bei der Behandlung von Menschenrechtsfragen gedrängt worden war. Der einfache Bezug auf die Probleme, die die Regierung von Präsident Zedillo bei der Annahme der demokratischen Klausel im Globalabkommen mit der Europäischen Union hatte, macht die schwierige Situation deutlich, in der sich die Außenpolitik des Landes zu Beginn

der Regierung Fox befand. Die Botschaft des neuen Außenministers war von Anfang an sehr klar: Man suchte einen multilateralen Bilateralismus und die Nutzung

sowohl der uns zur Verfügung stehenden traditionellen diplomatischen Instrumente, wie auch jener Attribute, dessen, was als *soft power* bezeichnet wird und auf die unser Land als Ergebnis des demokratischen Wandels nun zurückgreifen kann (Castañeda G. 2002b: 3).

Diese Bezugnahme auf das von Joseph Nye entwickelte Konzept der "soft power" erlaubte nach Ansicht des neuen Außenministers, eine neue Außenpolitik für Mexiko zu konzipieren, die ihm die Übernahme einer aktiven Rolle im internationalen System gestattete, auch ohne eine Supermacht zu sein. Insoweit wurde die außenpolitische Identität des neuen demokratischen Mexiko erweitert, identitätsstiftende Faktoren jenseits der mexikanischen Revolution erhielten zusätzliches Gewicht.

Faktoren wie die Legitimität einer Regierung, die diplomatische Tradition oder das Gewicht einer Nationalkultur weisen der Außenpolitik bestimmter Staaten ein spezifisches Gewicht zu, das über die traditionellen Faktoren der internationalen Macht hinausgeht. Klarerweise ist Mexiko heute eines dieser Länder (Castañeda G. 2001d: 16).

Auf der Grundlage dieser Orientierung setzte Mexiko in zentraler Weise auf seine auswärtige Kulturpolitik durch

- Förderung der Kultur und des Images des Landes durch die Gründung von "Institutos de México" (ähnlich den Goethe-Instituten) und
- die künstlerischen und medienbasierten Ausdrucksformen des gegenwärtigen Mexikos, der Produkte und der Kulturindustrie des Landes.

Die Nominierung herausragender Schriftsteller und Intellektueller als Kulturattachés in seinen Botschaften und als Leiter der "Institutos de México" war eine weitere Initiative, um die kulturelle Präsenz des Landes im Ausland zu verstärken. Diese dort sehr erfolgreiche Initiative, die aber in der internen mexikanischen Diskussion wenig Lob erntete (weil sie immer mit dem Verdacht einer Kooptation einiger Intellektueller durch das "System" verbunden wird), wurde hier rasch mit dem Ende der Amtszeit von Castañeda im Jahre 2002 als Außenminister beendet, da sein Nachfolger Ernesto Derbez sich nicht zur

Formulierung einer auswärtigen Kulturpolitik auf der Basis seines eigenen Ministeriums in der Lage sah. Auf der Grundlage dieser Perspektive wurden zwei zentrale Achsen der neuen mexikanischen Außenpolitik sichtbar.

*5.1 Die Artikulation des multilateralen Bilateralismus –
der neue mexikanische Aktivismus durch größere Präsenz
in multilateralen Foren*

Mexiko kann auch nach Ansicht der Protagonisten der neuen mexikanischen Regierung seine Außenpolitik nicht vorantreiben, ohne seine geopolitische Position zu berücksichtigen, d.h. die Tatsache, die einzige Supermacht der Welt als Nachbar zu besitzen. In der Analyse von Jorge Castañeda ist diese Situation jedoch nicht als Hindernis einer aktiven und international sichtbaren Rolle Mexikos zu sehen.

Die zentrale Handlungsachse der Außenpolitik von der Regierung Vicente Fox besteht in der aktiven Einbindung Mexikos in das weltweite Szenarium. Wir haben uns vorgenommen, die Außenpolitik Mexikos in einen Punkt der Avantgarde und der Führung bei der Konstruktion und Diskussion des neuen internationalen Regelsystems zu positionieren, das sich über die vergangene Dekade manchmal auf formaler oder auch informeller Weise ausgebildet hat (Castañeda G. 2001d: 17).

Mit dieser Initiative sollte ein übergreifender Ansatz entwickelt werden, um das neue internationale Normen- und Regelsystem jenseits der nationalen Souveränität zu gestalten, d.h. die Kodifizierung der neuen internationalen Architektur. Auf der Grundlage einer aktiven Rolle des Landes mit seiner diplomatischen Tradition, seiner Rolle als Brücke zwischen Kulturen und Regionen und der neuen demokratischen Legitimität der Regierung (Castañeda G. 2002c: 4) würde eine größere Sichtbarkeit auf internationaler Ebene erreicht. Dies gilt vor allem für die Mitgliedschaft im UN-Sicherheitsrat im Jahre 2003, die aktive Rolle des Landes bei der Förderung der Menschenrechte, bei der Konferenz über Rassismus und Diskriminierung in Durban mit einer aktiven Haltung bezüglich der indigenen Völker und Migranten in ihrem Zielland, die Abstimmung über Kuba in der Menschenrechtskommission der UN, die mexikanische Initiative einer interamerikanischen Demokratiecharta und die Realisierung der UN-Konferenz über Entwicklungsfinanzierung in Monterrey. Mit dieser Perspektive wurde eine Position gestärkt, die der mexikanische Außenminister als

“multilateralen Bilateralismus” (Castañeda G. 2002c: 5) definiert hat, die besonders Konvergenzen zwischen den Nationen Europas und Lateinamerikas bei den Themen der neuen internationalen Agenda zu entwickeln versuchte. Damit übernahm das Land eine internationale Rolle, die mit der prinzipientreuen und legalistischen Tradition der Nachkriegszeit bricht und darüber hinaus den ökonomischen Realismus und die Dominanz von Handelsinteressen in der Außenpolitik überwindet, die einen Großteil der Regierungszeiten der Präsidenten Salinas und Zedillo bestimmten.

Dieser multilaterale Ansatz geriet jedoch in jenen Momenten (etwa bei der Verhandlung des kontinentalen Freihandelsabkommens FTAA) an seine Grenzen, als Mexiko aufgerufen war, mögliche Kosten für diese Politik zu übernehmen. Das projizierte Bild eines “Brückenlandes” in alle multilateralen Richtungen folgte dem ausschließlichen nationalen Interesse, ohne eine übergreifende Gestaltungsrolle in die Perspektive zu nehmen.

5.2 Vertiefung der strategischen Beziehung mit den USA

Ausgehend von der politischen, ökonomischen und sozialen Interdependenz mit den nördlichen Nachbarn hat die neue Regierung Mexikos ein innovatives Konzept strukturiert, um die bilaterale Beziehung zu gestalten. Diese neue Qualität der Beziehung wird in drei Grundlinien strukturiert (Castañeda G. 2001b):

- Einbeziehung neuer Themen in die bilaterale Beziehung wie etwa die Frage der 20 Millionen in den USA lebenden Mexikaner unter besonderer Berücksichtigung ihrer Menschenrechte und des Zugangs zu sozialen Leistungen. Zudem wird die Notwendigkeit artikuliert, die Bereitschaft der US-amerikanischen Regierung zur Regelung der Lebensverhältnisse der 3-4 Millionen mexikanischen Staatsbürger, die sich in illegaler Situation befinden, zu erlangen. Zu den prioritär zu behandelnden Problemen der bilateralen Agenda gehören die Migration, die Zertifizierung des Kampfes gegen das Drogengeschäft und gemeinsame Positionen zu Konflikten in der Region wie etwa Kolumbien, Venezuela etc.
- Einbeziehung neuer Gesprächspartner in den USA, wie den Kongress, die Gouverneure der Bundesstaaten, NGOs, Vertretungen der *Latinos* oder *Hispanics* in den USA wie auch von Unterneh-

mervereinigungen auf der Ebene jedes Bundesstaates. Mit dieser Offensive bei der Suche nach neuen Kontakten und Ansprechpartnern, um den binationalen Dialog zu stabilisieren, wurde versucht, über die Kontakte zwischen den Präsidenten und Regierungsstellen hinauszugehen. Mit dieser Initiative wird das Kriterium der Dezentralisierung von Kooperation und Dialog angewendet, eine Position, die der Durchlässigkeit der nationalen Grenzen und der wachsenden Rolle subnationaler Instanzen in der Außenpolitik entspricht (Duchacek 1988).

- Aufbau eines unterschiedlichen Rahmens für die bilaterale Beziehung, konkret die Erweiterung von NAFTA in seinen gemeinschaftlichen Dimensionen bezogen auf Kapitalgüter, Dienstleistungen in Entsprechung zu Europa, ein Modell, das als *NAFTAplus* bekannt geworden ist. So wurde die Möglichkeit gesucht, ein langfristiges Design für die Ausbildung einer Wirtschaftsgemeinschaft von Mexiko, den USA und Kanada zu erreichen. Der mexikanische Außenminister Jorge Castañeda strebte die Schaffung von "Kohäsionsfonds, Infrastrukturfonds, Öffnung der Grenzen, Institutionen der drei Länder unterschiedlichen Typs, weniger *ad hoc*-Mechanismen, mehr permanente Institutionen" an (Castañeda G. 2002a: 5). Diese Position beinhaltet nach seinem Urteil die Überwindung des angelsächsischen Vorurteils gegen die Etablierung supernationaler Institutionen.

5.3 Die Diversifizierungspolitik in den Außenbeziehungen

Die Suche nach einer politischen Lösung angesichts des Ungleichgewichts, das die mexikanischen Außenbeziehungen kennzeichnet, erhielt erneut eine zentrale Bedeutung mit der neuen Außenpolitik der Regierung Fox. Im Gegensatz zur Vergangenheit wurde jedoch die geopolitische Situation des Landes nicht als nachteilig für eine autonome Entwicklung betrachtet, sondern als Möglichkeit, die daraus entstehenden Vorteile zu nutzen und zu multiplizieren, wie sie sich aus der gemeinsamen Grenze von über 3.000 km für das Land ergeben (Option 4). Daher läuft die Vertiefung der strategischen Beziehung mit dem nördlichen Nachbarn parallel mit der Suche nach einem Gleichgewicht angesichts der Konzentration der Beziehungen auf die USA. Aber für den mexikanischen Außenminister Castañeda war die-

se Option (Option 3), die einen Ausgleich der asymmetrischen bilateralen Beziehungen mit den USA anstrebte, durch die Stärkung der Beziehungen zu anderen Ländern oder Regionen für Mexiko verstellt. Für ihn existierte keine Möglichkeit, dieses Gleichgewicht gegenüber der Bedeutung der USA für Mexiko herzustellen, die er verstand als "Rigiditäten, die wir nicht verbessern können, welches auch immer der Block von Ländern sei, den wir in Perspektive nehmen" (Castañeda G. 2002a: 5). Aus dieser Diagnose der Undurchführbarkeit von Bemühungen, ein Gleichgewicht für Mexiko gegenüber der Auswirkung seiner geographischen Lage und seiner engen Beziehungen mit den USA herzustellen, gelangt er zu folgendem Schluss: "Seit 30 Jahren arbeiten wir an Diversifizierungsbemühungen, seit der Regierung des Lic. Echeverría. Keine dieser Bemühungen hat funktioniert und keine wird auch funktionieren" (Castañeda G. 2002a: 5).

Mit dieser Einschätzung verwarf Castañeda eine der traditionellen Säulen der Außenpolitik seines Landes, die gerade angesichts des Inkrafttretens des Globalabkommens zwischen der Europäischen Union und Mexiko ab 1. Oktober 2000 auf die Erweiterung der ökonomischen Beziehungen mit Europa abzielte, eine Aufgabe, der sich Präsident Fox in einer sehr dichten Agenda von Reisen zur Förderung der Beziehungen zum alten Kontinent widmete. Es bleibt jedoch zweifelhaft, ob es trotz einer neuen Dynamik in den Wirtschaftsbeziehungen mit Europa zu einer ausgeglichenen Situation im Handel und bei den Investitionen kommen wird. Castañeda resümierte diese Analyse in der Schlussfolgerung, dass sich "vielleicht die reale und unmittelbare Diversifizierung für Mexiko in der politischen Sphäre befindet" (Castañeda G. 2002c: 5). Dies bedeutet für sich, dass

die einzige Form, in der unser Land wirklich seine außenpolitische Agenda und seine Interessen im Land gleichgewichtig gestalten kann, in einer intensiveren Aktivität auf dem multilateralen Niveau besteht (Castañeda G. 2001c: 67).

Wenn die multilateralen Organisationen, die internationale Gemeinschaft und vor allem die vielgestaltigen Organisationen der UN in ihrer Gesamtheit die Möglichkeit eines Gegengewichts zur bilateralen Beziehung mit den USA darstellen können, bedeutet das für Castañeda gleichzeitig die Sicherung eines internationalen Systems der Beachtung der Regeln und internationalen Regime. Diese entspräche eher den Dynamiken der letzten Dekade des 21. Jahrhunderts, aber

scheint nicht mit dem Konzept der Machtpolitik, die von der Regierung Bush verfolgt wird, in Übereinstimmung zu bringen sein.

In dieser Hinsicht entspricht dieses Konzept des Multilateralismus als zentraler Achse des Gegengewichts der Verhaltenstradition der Mittelmächte, auch wenn die realen Möglichkeiten zur Umsetzung dieser politischen Option gegenwärtig nicht sehr hoch erscheinen. Betrachtet man die Amtszeit von Castañeda und die Umsetzung dieser neuen Orientierung der mexikanischen Außenpolitik, so wird schnell deutlich, dass diese internationale Projektion kollabierte mit der Verengung außenpolitischer Handlungsmöglichkeiten als Folge der terroristischen Angriffe am 11. September 2001. Die Neuausrichtung der Politik der USA im Kampf gegen den Terrorismus, ihre unilateralistische Position im Irakkrieg reduzierten unmittelbar den Handlungsraum der mexikanischen Außenpolitik. Die internationale Agenda Mexikos brach zusammen und der Rücktritt von Jorge Castañeda von seinem Amt als Außenminister war ein direkter Reflex auf diese Situation.

5.4 Die Rückkehr zum traditionellen Schema – Die mexikanische Außenpolitik ab dem Jahr 2003

Die Nominierung des Nachfolgers von Castañeda, Luis Ernesto Derbez, dem ehemaligen Wirtschaftsminister, gibt schon einen klaren Hinweis, dass angesichts der wirtschaftlichen Kontraktion in das mexikanische Außenministerium wieder der "ökonomische Realismus" zurückkehrte. Derbez lehnte eine zu stark profilierte politische Rolle des Landes bezogen auf seine internationale Präsenz ab, so lange sie die Handlungsmöglichkeiten des Landes gegenüber den USA komplizieren könnte. Vielmehr scheint er eine Rolle Mexikos als "freundlicher Gastgeber" für internationale Konferenzen im Auge zu haben, wie dies in den Treffen der WTO (*World Trade Organization*) in Cancún, der Konferenz über hemisphärische Sicherheit oder dem Gipfel zwischen Lateinamerika und Europa im Mai 2004 in Guadalajara zutrifft. Diese Rolle nutzte er jedoch nicht, eine protagonistische Rolle bezüglich auf die Inhalte der entsprechenden internationalen Konferenzen einzunehmen, so dass die ursprünglich angestrebte aktive Rolle des Landes auf internationaler Ebene immer stärker reduziert wurde. Gleichwohl beugte sich Mexiko nicht den Maßgaben der USA: Es

ratifizierte das Protokoll für den internationalen Strafgerichtshof trotz erheblichen Drucks der USA im Jahre 2004 und arbeitet weiter an der Ausfüllung des *Plan Puebla Panamá* auch in energiepolitischer Dimension. Mexiko beschränkt sich damit in seiner internationalen Präsenz, ohne die Chancen für eine Entwicklung seines Mittelmacht-Potentials in der internationalen Politik voll ausnutzen zu können. Das Vorhaben von Castañeda G. (2002a: 6), dass sein Land eine "Avantgarde-Position in der Gestaltung der neuen internationalen Architektur" übernehmen könne, verwandelt sich in ein Ziel zweiten Ranges und gerät durch die Kontraktion der realen Handlungsspielräume für eine unabhängige und multilaterale Maxime angesichts der neuen Sicherheitsdoktrin der USA (Maihold 2003) an seine Grenzen. Die multilateralistische Position Mexikos wie auch Kanadas gegenüber dem Irakkonflikt einerseits und das Austauschen des diplomatischen Personals in Washington und New York in den folgenden Monaten durch Minister Derbez andererseits machen die Änderung der Ausrichtung der mexikanischen Außenpolitik sehr deutlich und stellen den Abschied von der politischen Dynamisierung auf multilateraler Ebene dar. Das Land scheint sich wieder auf den Weg einer Politik der Option 2 zu begeben, indem es größere Vorteile auf der Grundlage einer Annäherung an seinen nördlichen Nachbarn zu erreichen versucht. Hierfür spricht nicht zuletzt die mexikanische Position auf dem Amerika-Gipfel in Mar del Plata/ Argentinien im Dezember 2005 (Maihold/Zilla 2005), wo man sich für die Position der USA verwendete und einen unnötigen diplomatischen und politischen Konflikt mit dem venezolanischen Präsidenten Hugo Chávez beförderte.

5.5 Bilanz eines neuen Versuches aktiver Außenpolitik Mexikos

Mexiko hat während der Amtsführung von Jorge Castañeda als Außenminister erheblichen Wandel in seiner Außenpolitik erfahren: So wurde die neue "moralische Autorität" des demokratischen Wandels mit einer aktiven Außenpolitik hervorgehoben, das Land versuchte aus der "Deckung" zu kommen, in die es durch die Angriffe der Menschenrechtsorganisationen bezogen auf den zapatistischen Aufstand gezwungen worden war. Gleichzeitig konnte – zumindest für eine begrenzte Zeit – die Zertifizierung durch den US-Senat im Bereich des Kampfes gegen den Drogenhandel ausgesetzt werden, und der neue

Präsident verpflichtete sich auf eine aktive Rolle im kolumbianischen Konflikt. Das polemische Stimmverhalten Mexikos in der Menschenrechtskommission der UN, das eine Verletzung der Menschenrechte in Kuba feststellte, führte zu einem heftigen diplomatischen Konflikt mit der Insel und brachte das Ende der traditionellen antiinterventionistischen Doktrin des Landes. Mit der Wahl in den Sicherheitsrat der UN für die Periode 2002 bis 2003, der Durchführung wichtiger internationaler Konferenzen auf nationalem Territorium, wie die UN-Entwicklungsfinanzierungskonferenz und das Gipfeltreffen der APEC, hat das Land an internationaler Präsenz und Sichtbarkeit gewonnen, die man seit den Zeiten der Regierung von Luis Echeverría nicht gekannt hatte. Die Anstrengungen der Regierung Fox, einen sichtbaren Fortschritt bei der Verhandlung eines Migrationsabkommens mit den USA zu erlangen, die sich zunächst sehr viel versprechend in dem USA-Besuch des mexikanischen Präsidenten darstellte, konnte aufgrund der Auswirkungen des Terror-Anschlags vom 11. September in diesem Land nicht erfolgreich sein, was seitens der mexikanischen Regierung als eine "Trägheit" (Castañeda G. 2002a: 3) in der Verhandlungsführung bezeichnet wurde. Dieser Zusammenbruch des zentralen Punktes der Agenda von Fox brachte das große Ziel der Regierung zum Scheitern, der bilateralen Beziehung mit den USA eine neue Qualität zu geben, die jedoch angesichts der gegenwärtigen Lage keine fruchtbare Entwicklung zur Folge hatte.

Stattdessen wird eine stärkere Profilierung der ökonomischen Dimension in den Außenbeziehungen angestrebt, die in gewisser Hinsicht eine Rückkehr zu vorherigen Positionen beinhaltet. Somit steht eine neue Phase der "Ökonomisierung" der mexikanischen Außenpolitik bevor, die diese bereits in den Zeiten der Regierungen Miguel de la Madrid (1982-1988), Salinas (1988-1994) und der ersten Phase von Präsident Ernesto Zedillo (1994-2000) geprägt hatte (Faust 2001: 99ff.). Castañeda hatte durch seine Neuorientierung der Außenpolitik einen unaufschiebbaren Prozess der strategischen Aktualisierung erreicht. Die Bemühungen gegen die Anwendung der Todesstrafe für Mexikaner in den USA sind ein weiteres der zentralen Themen dieser Außenpolitik auf niedrigem Niveau. Allerdings muss jenseits der bilateralen Agenda geprüft werden, ob der Aktivismus in der mexikanischen Außenpolitik zu Beginn der Regierungszeit von Vicente Fox zu einer verbesserten Positionierung und größerem Handlungsspielraum

für das Land geführt haben, d.h. ob es dem Land die Restrukturierung seines Handlungsspielraumes mit dem Gewinn von Handlungsoptionen auf der Grundlage internationaler Allianzen, Verbindungen zwischen staatlichen Akteuren und der Zivilgesellschaft erlaubt hat, so dass seine Präsenz in neuen geographischen und thematischen Räumen der internationalen Politik erweitert werden kann (Faust 2001: 44ff.).

6. Mittelmachtoptionen Kanadas und Mexikos

Mit der Veränderung der internationalen Sicherheitsagenda und der Auflösung multilateraler Regimebildung als anerkanntes ordnungspolitisches Muster seitens der USA sind auch die Identitäten beider Länder einem umfassenden Prozess der Neubestimmung unterworfen. Zudem hat die Veränderung der innenpolitischen Situation ihr außenpolitisches Handeln in neue Begründungs- und Bedingtheitskontexte geführt, so dass beide Länder vor der Notwendigkeit einer Neubestimmung des Kurses stehen.

6.1 Kanada: Auf der Suche nach einer neuen außenpolitischen Identität

Jenseits der außenpolitischen Identitäten Kanadas und Mexikos und den sie betreffenden Tendenzen des Wandels gilt es auch jene Elemente in Betracht zu ziehen, die für die Ausfüllung einer Mittelmachtrolle unverzichtbar sind. So ist beispielsweise bezogen auf Kanada die These aufgestellt worden, die gegenwärtige Außenpolitik des Landes unter Jean Chrétien und Paul Martin weise in ihren materiellen Grundlagen umfassende Schwächen auf, die die traditionellen internationalen Verpflichtungen des Landes in Frage stellten. Dies führe zum Verlust der internationalen Rolle wegen der Unfähigkeit, die damit verbundenen Lasten zu schultern (Cohen 2003). Bezogen auf die vier Rollendimensionen der außenpolitischen Identität des Landes als "peacekeeper", Geber, Handelsnation und Diplomat sei die Leistungsfähigkeit derart eingeschränkt, dass eine Marginalisierung in der internationalen Politik eingetreten sei. In den vier Dimensionen Verteidigung, Hilfe, Handel und Diplomatie könne festgestellt werden, dass man nicht mehr so stark als Soldat, nicht mehr so freigiebig als Geber in der Entwicklungszusammenarbeit, nicht mehr so effektiv als Dip-

lomat und zu einseitig als Händler orientiert sei, und damit die Rolle als "honest broker and helpful fixer" nicht mehr ausfüllen könne.

Aber auch der politisch multilaterale Ansatz habe gelitten: Kein Land weltweit ist Mitglied in mehr Clubs bzw. hat zu deren Gründung beigetragen wie Kanada: UN, NATO, WTO, IWF, OECD, Commonwealth, Francophonie sowie APEC, OAS, G20, G8, Strafgerichtshof etc. Das Land besitzt heute 270 diplomatische Vertretungen in 180 Ländern, ein Ertrag dieser Präsenz sei jedoch nicht nachzuweisen; zwischen 1947 und 1986 nahm Kanada an 19 Friedensmissionen teil als Ausdruck seines aktiven Internationalismus (Cohen 2003: 60).

Mit dem Ende des Kalten Krieges lehnte Kanada erstmals eine Mission nach Angola ab (1989), im Jahre 1992 zog Kanada 575 Blauhelme aus Zypern ab. Die Haushaltsbeschränkungen wurden immer deutlicher, seit 1989 hat Kanada eine Teilnahme an neun Missionen abgelehnt. Zunehmend sind andere Länder in diese Rolle hineingewachsen, die dafür früher keine Rolle hatten. Erst gegen Ende der 1990er Jahre hat sich eine neue Dynamik ausgeprägt; zwischen 1996 und 2001 sandte Kanada doppelt soviel Personal auf Friedenseinsätze (länger als sechs Monate) als zwischen 1990 und 1995. Dazwischen lag das Fehlverhalten kanadischer Blauhelme 1993 mit dem Skandal des Friedenseinsatzes in Somalia (Hayes 2003: 88), der das Selbstverständnis des ganzen Landes bezüglich seiner internationalen Rolle erschütterte. Heute weist das Land nach wie vor große Schwierigkeiten auf, die neuen Herausforderungen von Kampf- und Friedenseinsätzen (wie Afghanistan) mit der Transformation der Streitkräfte zu koordinieren, die sich nunmehr neuen Aufgaben gegenübersehen. Hierzu hat der Wandel von Friedenseinsätzen beigetragen: Sie bestehen im Gegensatz zu den 1960er bis 1980er Jahren nicht mehr nur in der Überwachung des Waffenstillstandes zwischen feindlichen Truppen, sondern beinhalten auch Friedensschaffung (politische und soziale Institutionen), Demokratieförderung, Wahlbeobachtung sowie Friedenserzwingung/Sicherung von Recht und Ordnung in zerrütteten Gesellschaften. Früher war Kanada die engagierteste Friedensmacht, heute ist sie bezogen auf die Friedensstreitkräfte auf Platz 31 abgesunken (Indien, Portugal, Bangladesh, Ghana und Nepal sind wichtiger; seine Beiträge zu den UN-Missionen sind von 10% auf 1% gesunken). Die Folgen der Einsätze in Afghanistan und Haiti und der damit verbundenen Opfer an kanadischen entsandten Kräften haben

gleichwohl auch innenpolitische Rückwirkungen, die die Regierung Martin in ihrer ohnedies prekären Legitimität beeinträchtigen.

Auch die 0,7% des BIP als Zielgröße der Entwicklungszusammenarbeit konnte Kanada nicht erreichen, der beste Wert lag bei 0,53% (Cohen 2003: 81), obwohl das Land wie viele andere OECD-Länder hierfür umfassende Verpflichtungen eingegangen war. Die abnehmende Tendenz der Mittel für Entwicklungskooperation beschreibt für Cohen (2003: 86) ein "Paradox im Herzen des kanadischen Internationalismus" und bedarf einer dringenden Korrektur. Die von den Regierungen Chrétien und Martin eingeleitete Konzentration scheint ein erster Schritt in die richtige Richtung zu sein: Kanadas multilaterale Entwicklungskooperation geht an 120 Entwicklungsländer, die bilaterale Entwicklungshilfe soll zunächst auf 30 Länder, ab 2010 auf 25 Empfänger insbesondere in Afrika in fünf strategischen Sektoren (*good governance*, Gesundheit, Grunderziehung, Entwicklung des Privatsektors und nachhaltige Umweltentwicklung) konzentriert werden, zudem werden Staaten des Commonwealth und der Francophonie begünstigt. Auch in diplomatischer Hinsicht soll den Staaten mit prekärer Staatlichkeit das besondere Augenmerk gelten, da für diese Adressaten das kanadische Know-how in einer auf Stabilisierung und Rekonstruktion angelegten Arbeitsweise (START – *Stabilization and Reconstruction Task Force*) für internationale Einsätze unmittelbar verfügbar gemacht werden soll.⁸

Gleichzeitig arbeitete Kanada trotz bestehender außenpolitischer Apathie seiner Bürger (Thunert 2003: 71ff.) an seiner *soft-power*-Rolle weiter. Mit dem international anerkannten und politisch erfolgreichen Konzept des erweiterten Sicherheitsbegriffs in Gestalt der "menschlichen Sicherheit" ein *tool* der internationalen entwicklungspolitischen Debatte lieferte. Dieser ist eng mit dem Namen des kanadischen Außenministers Lloyd Axworthy (2003) verbunden ist, der zudem durch die Kooperation mit NGOs normgenerierende Prozesse der internationalen Regimebildung im Bereich der Anti-Personenminen, der Kleinwaffen und gegen Kindersoldaten unterstützte. Mit der kanadischen Förderung des internationalen Strafgerichtshofes hat das Land auch seine Unabhängigkeit zu den USA unterstrichen, denen

8 Vgl. das Kapitel "Entwicklung" des IPS unter <<http://www.acdi-cida.gc.ca/ips-development#1>> (Zugriff: 23.12. 2005).

es gleichwohl mit einer Konzentration von 80% seines Außenhandels eng verbunden bleibt (Cohen 2003: 111). Mit ihrem neuen "Strategiepapier" mit dem Titel *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World*⁹ vom April 2005 hat die Minderheitsregierung von Premierminister Paul Martin ein Konzept vorgelegt, das – nicht zuletzt unter innenpolitischen Gesichtspunkten und zur Sicherung der parlamentarischen Unterstützung – eine Aktivierung der Politik des liberalen Internationalismus als neuer politischer dritter Option vorsieht und vor allem in die materiellen Grundlagen der Handlungsfähigkeit des Landes investieren möchte. Dabei steht eine Vertiefung der kontinentalen Dimension von Kanadas Außenpolitik im Vordergrund, sowohl im Sinne der globalen Wettbewerbsfähigkeit als auch der Konsolidierung kontinentaler Netzwerke für die erfolgreiche Realisierung nationaler Interessen. Der Gestaltung der Sicherheitsziele nach dem 11. September 2001 (Cohen 2003: 170) kommt dabei die unmittelbare Aufgabe zu, das Verhältnis zu den USA zukunftsfähig zu gestalten. Obwohl sich bisherige wirtschaftliche Diversifizierungsziele als wenig erfolgreich erwiesen haben, beabsichtigt das Land laut IPS (*International Policy Statement*) mit seinen traditionellen Partnern in Nordamerika, Europa und Japan ebenso eine Expansion der Austauschbeziehungen voran zu bringen wie vertiefte Beziehungen zu den aufstrebenden Wirtschaftsmächten China, Indien und Brasilien zu begründen und diese auch politisch auszubauen.

Angesichts der schwierigen innenpolitischen Lage der Minderheitsregierung von Premierminister Paul Martin, die nun zu vorgezogenen Neuwahlen am 22. Januar 2006 geführt hat, scheint die Dauerhaftigkeit dieses erneuerten Mittelmachtprogramms nicht dauerhaft abgesichert zu sein, ein Regierungswechsel könnte eine deutliche Kursänderung bedeuten. Insoweit bleibt Kanadas zukünftiger außenpolitischer Schwerpunkt Gegenstand einer möglichen Redefinition der außenpolitischen Identität des Landes.

6.2 Mexiko: Neue Horizonte und alte Spuren der Außenpolitik

Mexikos erste Erfahrungen mit der Entwicklung einer Mittelmachtpolitik spiegelten sich in der Dynamisierung seiner internationalen Rolle

9 <http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/IPS/German_IPS_highlights.pdf> (Zugriff: 13.01. 2006).

während der Regierungszeit der Präsidenten Luis Echeverría Álvarez und José López Portillo wider. Ohne an dieser Stelle eine detaillierte Bewertung dieser Phase der internationalen Beziehungen Mexikos durchführen zu können, kann man sich dem Urteil von Mario Ojeda (1986: 90) anschließen,

dass trotz der für die neue Außenpolitik entwickelten Anstrengungen zur Reduzierung der einseitigen Abhängigkeit von den USA die strukturellen Grundlagen für die Entwicklung einer dynamischen und unabhängigen langfristigen außenpolitischen Aktionsdimension und damit auch der Prozess der Stärkung nationaler Souveränität letztlich eher verengt als erweitert wurden.

Die Gründe dafür sind vielgestaltig, aber vor allem muss der weit entwickelte *tercermundismo* hervorgehoben werden, der auch ein Projekt der Innenpolitik war, um die Situation nach den Unruhen von 1968 (Maihold 1988/Schirm 1999: 168ff.) zu kontrollieren. In ihrer zweiten Phase beruhte diese Dynamisierung auf dem Ölboom und geriet damit auch mit der Ölkrise, der Verschuldungskrise und dem Scheitern einer gemeinsamen Schuldnerfront in die Krise, so dass sich von neuem eine Abhängigkeit von den USA einstellte. Die multilateralen regionalen Strukturen, wie das SELA (*Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe*) und die Contadora-Gruppe erwiesen sich als zu schwach, um eine Kontraktion des Handlungsspielraums Mexiko mit der ökonomischen Krise 1982 vermeiden zu können. Das Land musste in verstärktem Maße zu seiner diskreten Diplomatie zurückkehren, da eine Mittelmachtpolitik nicht mehr über den gesamten Horizont der internationalen Agenda ausgeführt werden konnte, sondern sich auf eine Teilagenda konzentrieren musste, wenn sie irgendwelche Wirkung hervorbringen wollte; dies ist im Konzept der "Nischendiplomatie" (Cooper 1997: 6) zusammengefasst worden.

Nimmt man diese Erfahrungen als Bezugspunkt, so könnte Mexiko heute eine Mittelmachtrolle übernehmen bei Berücksichtigung folgender Elemente:

Wiederentdeckung des regionalen-subregionalen Raumes als unmittelbarem Bereich seiner Außenpolitik

Bis heute war die Beteiligung Mexikos gegenüber der zentralamerikanischen und karibischen Region sehr begrenzt und reichte oftmals nicht über die Interessen zur Umsetzung eines Freihandelsabkommens

oder die Teilnahme an regionalen Organismen hinaus. Der artikulierte Bilateralismus dieser Politik bedeutete immer auch, sich von allen Initiativen regionaler Allianzen fern zu halten, nachdem das Land durch das Scheitern einer gemeinsamen Schuldnerfront unter der Regierung Miguel de Madrid negative Erfahrungen hatte gewärtigen müssen. In den Zeiten der zentralamerikanischen Krise betrieb Mexiko eine Politik der speziellen Solidarität, die neben der politischen Unterstützung auch Programme technischer Zusammenarbeit beinhaltete. In diesem Kontext muss auf den Mechanismus von Tuxtla als Koordinationsinstrument der Beziehungen mit den zentralamerikanischen Staaten hingewiesen werden, der in den regionalen Vorschlag einer Transformation und Modernisierung Zentralamerikas und den *Plan Puebla-Panamá* gemündet ist. Auch über das Kapitel Mexiko dieses Planes hinaus soll ein Beitrag zur politischen, wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung des mesoamerikanischen Raumes geleistet werden und eine privilegierte Assoziierung zwischen den acht mesoamerikanischen Staaten gewährleistet werden. Dieser Plan, der formell am 15. Juni 2001 auf dem Gipfeltreffen der Mitgliedstaaten des Dialog- und Konzertationsmechanismus von Tuxtla in San Salvador in Funktion gesetzt wurde,¹⁰ stellt ein neuartiges Instrument der mexikanischen Außenpolitik dar (Maihold 2001), da erstmals direkt die Entwicklung in neun Staaten des Südens und Südostens Mexikos mit der zentralamerikanischen Region verknüpft wird. Der Erfolg des Plans, dessen Finanzierung bislang auf multilateralen Beiträgen beruht, wird *de facto* davon abhängen, ob sich die Kohärenz der Investition im mexikanischen Kapitel des Plans mit den Investitionen in den jeweiligen nationalen Kapiteln der beteiligten Länder sicherstellen lässt und der 2005/2006 eingeleitete Weg einer energiewirtschaftlichen Zusammenarbeit Realität werden kann.

Die Implementierung dieser transnational ausgerichteten Außenpolitik im zentralamerikanischen Raum wird auf andere Regionen des amerikanischen Kontinents ausgeweitet werden müssen, weil gerade dort mögliche Handlungsspielräume bezogen auf die Interessen der USA liegen könnten. Allerdings werden damit unmittelbar die wirtschaftlichen und handelspolitischen Interessen Mexikos berührt, da

10 Vgl. das Portal zum Plan Puebla Panamá auf der Internetseite des mexikanischen Außenministeriums <<http://ppp.sre.gob.mx/>> (Zugriff: 13.01. 2006).

eine Strategie der Kontinentalisierung, die im Rahmen des NAFTA-Abkommens gewonnenen Präferenzen auf andere Länder ausdehnen würde, sei es im Rahmen des FTAA oder durch eine Erweiterung von NAFTA selbst. Allerdings hat sich nicht zuletzt angesichts der Konfrontation der Regierung Fox mit den maßgeblichen Ländern des Cono Sur bei der Frage der zukünftigen Gestaltung des kontinentalen Freihandelsabkommens ALCA als wenig hilfreich in dieser Perspektive erwiesen (Maihold/Zilla 2005).

Demokratisierung der Außenpolitik durch die Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft.

Die Schlüsselfundamente von Macht im Kontext der neuen Weltpolitik liegen im Bereich der Information, des Wissens und der Fähigkeit zur Organisation von Kooperation, wie dies in nachdrücklicher Weise Ernst O. Czempiel (1999: 93ff.) in seinen Überlegungen zur "intelligenten Macht" in der Außenpolitik des 21. Jahrhunderts gezeigt hat. Wer in der Lage ist, die Machtkonstellationen der Zukunft zu identifizieren und seine Gesprächspartner dazu bringen kann, sie auf eine bestimmte Art zu interpretieren und anzugehen, verfügt über ein beträchtliches Machtpotential. Der Export von Ideen, Orientierungen und Paradigmen globaler Verbreitung ist folglich eine essentielle Quelle von Macht. Diese Quelle der "soft power" ist entscheidend für die erfolgreiche Durchführung von Außenpolitik in unseren Tagen. Daher ist die Öffnung zur Zivilgesellschaft und die Diversifizierung der Akteure unersetzlich für die Entwicklung einer Außenpolitik auf der Höhe der Zeit, ein Bereich, in dem Mexiko ein sichtbares Defizit ausweist. Die Vorbehalte des Landes, sich einer neuen Phase der Durchführung seiner Außenpolitik zu öffnen, lässt sich aus der Tradition seiner Diplomatiegeschichte verstehen, nichtsdestotrotz bedarf es jedoch angemessener Anpassungen, um die eigene Interessenvertretung auf internationaler Ebene effektiv zu gestalten. Der "Foreign Policy Dialogue", wie er in Kanada im Vorfeld des Verabschiedung des *International Policy Statement* (IPS) organisiert wurde, stellt in diesem Sinne ein Beispiel für Mexiko dar. Die Fähigkeit zur Problemdefinition und zum Design von Lösungsmöglichkeiten ist ebenso wie die Organisation von Konsens und Zusammenarbeit eine Voraussetzung, um zukünftige Handlungsrahmen zu definieren und eine reale Beteiligung anderer politischer, staatlicher und nichtstaatlicher Akteure

der Außenpolitik zu erlangen. Dies ermöglicht einen entscheidenden Schritt in Richtung auf eine Senkung des Niveaus von "Staatlichkeit" des Regierungshandelns. Die Geringschätzung, die sowohl Außenminister Castañeda wie sein Nachfolger Derbez gegenüber den Mitgliedern des Senats, der zentralen Instanz der Mitwirkung des Parlaments an der Außenpolitik, wie auch gegenüber den Führern der politischen Parteien (Grayson 2002: 572) gezeigt haben, hat zu Komplikationen bei der Genehmigung der Reisen des Präsidenten ins Ausland (nach Artikel 88 der Verfassung) geführt und gleichzeitig auch die Nominierung neuer diplomatischer Vertreter des Landes verhindert, die auf eine recht willkürliche und wenig professionelle Weise durchgeführt wurde.

Definition von Entwicklungspolitik für andere Länder

Die geringen Fortschritte der bisherigen entwicklungspolitischen Versuche Mexikos – früher durch das *Instituto Mexicano de Cooperación Internacional* (IMEXI) und heute durch die Hauptabteilung für technische und wissenschaftliche Zusammenarbeit¹¹ – haben gezeigt, dass Mexiko gegenwärtig noch nicht darauf vorbereitet ist, eine aktive Rolle als Regionalmacht (gegenüber der karibischen und zentralamerikanischen Region) oder als Mittelmacht auf internationaler Ebene zu übernehmen, was z.B. die Notwendigkeit der Teilnahme an Friedensmissionen der UN beinhalten könnte. Der kanadische Fall lehrt, dass es ohne ein entsprechendes Niveau der Beteiligung des Landes im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nur schwer vorstellbar ist, diese aktive multilaterale Position auszufüllen. Die ambivalente Politik Mexikos bei seinem Design der Außenpolitik, d.h. gleichzeitig Empfänger und Anbieter zu sein, weist unter einem ökonomischen Gesichtspunkt gute Möglichkeiten aus, führt aber andererseits zu einer stärker ökonomisch als politisch orientierten Artikulation der Projekte. Eine Evaluierung des *Plan Puebla Panamá* und der Rolle Mexikos in diesem Rahmen wird in den kommenden Jahren die Möglichkeit zu einem abgewogeneren Urteil geben (Comisión Mexicana 2004). Der

11 Vgl. den Bericht für das Jahr 2003 der *Dirección General de Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría de Relaciones Exteriores* (Hauptabteilung für technische und wissenschaftliche Kooperation des Außenministeriums, Komunique vom 22. Dezember 2003). <<http://www.sre.gob.mx/comunicados/comunicados/2003/dici/b-001.htm>> (Zugriff: 16.7. 2005).

Gestaltung trilateraler Projekte kommt für die weitere Entwicklung der mexikanischen Anstrengungen in der Entwicklungszusammenarbeit dabei entscheidende Bedeutung zu.

Herstellung einer realen politischen Artikulation mit Brasilien

Mit der Zunahme der Bedeutung der hemisphärischen Beziehungen wird es für Mexiko unabdingbar, eine politische Artikulation mit Brasilien zu erreichen, das sich als Mittel- und Regionalmacht in Südamerika etabliert hat. Mit dem Ziel der Überwindung der traditionellen Rivalität zwischen Argentinien und Brasilien, die immer eine harmonischere Entwicklung zwischen beiden Ländern beeinträchtigt hatte, hat sich nunmehr Brasilien klar als jene südamerikanische Nation profiliert, die die größere internationalistische Tradition in der Außenpolitik besitzt, die nicht zuletzt durch die Initiativen von "Lula" Ignacio da Silva als Präsident des Landes nochmals hervorgehoben wurde. Aus diesem Legat hat sich Brasilien eine Position als "Mittelmacht von kontinentaler Bedeutung" erarbeitet, die zunächst auf der Grundlage einer "Diplomatie kontrollierter Beteiligung in der Welt" Autonomie durch Distanz suchte (Lafer 2002). Da dieser Ansatz in Zeiten einer asymmetrischen Globalisierung nicht mehr gangbar erschien, hat sich in Brasilien eine Orientierung durchgesetzt, die eigenen Handlungsspielraum in der internationalen Politik auf der Grundlage einer aktiven Partizipation an multilateralen Verhandlungen zu gestalten versucht. Bislang konnten in dieser Perspektive keine koinzidierenden Optionen mit den mexikanischen Interessen gefunden werden. Obwohl Mexiko und Brasilien immer divergierende Interessen in ihrer Außenpolitik verfolgten (z.B. in ihrer Beziehung zu den USA und der Rolle im Sicherheitsrat der UN), wird es für Mexiko darauf ankommen, mit größerem Nachdruck Punkte der Übereinstimmung im Bereich der Lösung von regionalen Konflikten und auf multilateraler Ebene herauszuarbeiten. Die Beteiligung Mexikos an der jetzt G20 genannten Gruppe, die sich auf der WTO-Konferenz in Cancún herausgebildet hat, hat sich bislang nicht zu einem Ausgangspunkt für die Erarbeitung gemeinsamer substantieller Positionen entwickeln lassen. Die bislang vorherrschenden taktischen Allianzen bei internationalen Handelsverhandlungen wie auf der WTO-Runde in Hongkong im Dezember 2005 wurden nicht weiterentwickelt. Dies wäre

wichtig für Mexiko, wenn das Land wirklich seine Strategie eines "multilateralen Bilateralismus" Kontinuität verleihen möchte.

Suche nach einer größeren Professionalisierung in der Außenpolitik

Mittelmächte bilden nach der Ansicht von Cooper (1997: 9)

eine Kategorie von Ländern, die die Fähigkeit und den Willen zu einer aktiven Diplomatie und politischer Initiative aufweisen mit dem Ziel effektiven Einflusses im internationalen System wahrzunehmen, wobei sie neue doktrinaire Grundlagen für internationales Handeln begründen wollen und eine Diplomatie verfolgen, die auf nichtstrukturellen Formen von Einfluss beruht, die mit dem effizienten Einsatz einer hochspezialisierten, koordinierten und professionellen Außenpolitik verbunden ist.

Wenn, wie die Literatur über die Entsprechung zwischen Prozessen der Wirtschaftsöffnung und politischen Liberalisierung nahe legt (Kahler 1997: 11ff.), die Simultanität und gegenseitige Verstärkung dieser beiden Prozesse einen Verlust an Bedeutung der traditionellen Bürokratien in der Außenpolitik zu Gunsten eines größeren Einflusses anderer Institutionen, wie z.B. des Außenhandels und der Banken bedeutet (González González 2001: 635), muss ein solcher Prozess der Professionalisierung sich auch jenseits der Strukturen des Außenministeriums vollziehen. In seiner Folge steigt die Notwendigkeit angemessener Kohärenz zwischen den beteiligten Instanzen an der Formulierung von Außenpolitik, die der wachsenden Dispersion und Fragmentierung bei der Entscheidungsfindung entgegenwirkt.

"Wird der Atlantik breiter?" – so lautete – noch mit einem Fragezeichen versehen – schon im Juni 2001 der Titel der Zeitschrift *Internationale Politik*, der auf die transatlantischen Beziehungen zwischen Europa und den USA abhob. Mit dieser Frage hatten die Autoren natürlich nicht die Beziehungen zwischen Europa und Lateinamerika im Auge, die sich trotz einer Gipfeldiplomatie nicht als gangbare Alternative für Lateinamerika bei seinen traditionellen Strategien der Diversifizierung darstellt. Auch für Mexiko kann diese Option nicht wie in den 1960er Jahren funktionieren, wenn es nicht gelingt, ökonomische und politische Initiative für bestimmte Sektoren mit einer internationalen strategischen Präsenz zu identifizieren. In diesem Sinne erscheint die Analyse von Jorge Castañeda völlig zutreffend bei seiner Suche nach einer Strategie des "multilateralen Bilateralismus": Es bestehen für sein Land in der gegenwärtigen Situation keine Bedingungen und

Partner, um mit irgendeiner Weltreligion die (Inter-)dependenz mit seinem nördlichen Nachbarn ausbalancieren zu können. In diesem Sinn ist die Suche nach einer neuen Definition der bilateralen Beziehung mit den USA, die die nationalen Interessen in den Vordergrund stellt und die Multilateralisierung dieser Beziehung durch die Erweiterung von NAFTA in Richtung auf ein NAFTA*plus* betreibt, eine Option mit größerer Perspektive, wenn man dabei ein sehr weites Handlungskonzept in Anwendung bringt. Trotz des Interesses Mexikos, seine Funktion als "Brücke" zu unterschiedlichen Weltregionen zu begreifen, wird sehr schnell deutlich, dass die Diversifizierung von Sektorpolitiken mit internationalem Charakter die Handlungsmöglichkeiten der traditionellen Außenpolitik verändern, so dass eine größere Bedeutung immer in Abhängigkeit von den politischen Bedingungen des Moments für Wirtschafts-, Handels- und Zuwanderungspolitik erfolgt. Um nicht vom kurzfristigen Auf und Ab innenpolitischer Kalküle abhängig zu werden und größere Handlungsmöglichkeiten einer Mittelmacht zu erschließen, muss Mexiko sich der mühseligen und harten Aufgabe stellen, jene Thematiken der internationalen Agenda zu identifizieren, auf die es wirklich einzuwirken wünscht und für die es hinreichende technische Fähigkeiten entwickelt hat (*issue area power structure*). In diesem Kontext erhalten die noch offenen Aufgaben der Außenpolitik des Landes ihre Bedeutung, wie z.B. die Beteiligung von subnationalen Akteuren an der Koordination ihrer außenpolitischen Interessen, die Konstruktion strategischer Allianzen mit multinationalen Unternehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit voranzubringen, und die Demokratisierung der Außenpolitik durch die Beteiligung von Interessengruppen und NGOs. In diesem Bereich müssen die notwendigen Schritte unternommen werden, um ein höheres Entwicklungsniveau der Außenpolitik Mexikos zu erreichen.

Literaturverzeichnis

- Andreas, Peter (2003): "A Tale of two Borders: The U.S.-Canada and U.S.-Mexico Lines after 9-11". In: Andreas, Peter/Bierstecker, Thomas J. (Hrsg.): *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*. New York/London, S. 1-23.
- Appel Molot, Maureen (2001): "Canadá y América Latina: ¿amigos por siempre?". In: *Foreign Affairs en español*, Bd. 1, Nr. 3, S. 126-140.

- Axworthy, Lloyd (2003): *Navigating an New World. Canada's Global Future*. Toronto.
- Bélanger, Louis/Mace, Gordon (1999): "Building Role and Region: Middle States and Regionalism in the Americas". In: Mace, Gordon/Bélanger, Louis et al.: *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*. Boulder/London, S. 153-173.
- Borchard, Ralf (1997): *Grundlagen einer vierten Option: Kanadische Außenpolitik in der Ära Mulroney*. Bochum (Kanada-Studien 24).
- Bosold, David (2003): "Amerikanisch-kanadische Beziehungen". In: v. Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 91-104.
- Braml, Josef (2005): *Atlantische Auswirkungen amerikanischer Heimatschutzpolitik*. Berlin: SWP-Studie, S. 30.
- Bredow, Wilfried von (Hrsg.) (2003): *Die Außenpolitik Kanadas*. Opladen.
- (2003a): "Der rasante Aufstieg einer Mittelmacht: Kanadas Außenpolitik seit dem Zweiten Weltkrieg". In: v. Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 13-36.
- (2003b): "Souveränität und Identitätspolitik Kanadas". In: v. Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 37-52.
- Canada in the World. Canadian Foreign Policy Review 1995*, Department of Foreign Affairs and International Trade
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/foreign_policy/cnd-world/menu-en.asp> (Zugriff: 1.3.2006).
- Castañeda, Jorge (1995a/1978): "En busca de una posición ante Estados Unidos". In: Castañeda, Jorge: *Obras Completas*, vol. III: *Política exterior y cuestiones internacionales*. México, D.F.: SRE/Colmex/Instituto Matías Romero, S. 67-81.
- (1995b/1980): "Conmemoración del natalicio de Benito Juárez". In: Castañeda, Jorge: *Obras Completas*, vol. III: *Política exterior y cuestiones internacionales*. México, D.F.: SRE/Colmex/Instituto Matías Romero, S. 83-95.
- Castañeda Gutman, Jorge G. (2001a): *Palabras del Secretario de RR.EE. Dr. Jorge Castañeda* durante el Congreso anual de LASA. Washington, D.C., 7. Sept. (mimeo).
- (2001b): *Conferencia magistral del Secretario de Relaciones Exteriores Jorge G. Castañeda en el marco del X Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI)*. Guadalajara, Jal., 25. Okt.
- (2001c): "Los ejes de la política exterior de México". In: *Nexos*, Jg. 23, Dez., S. 66-75.
- (2001d): "El nuevo activismo internacional mexicano". In: *Enfoque, suplemento de Reforma*. México, D.F., 23. Sept. 2001, S. 14-17.
- (2002a): "Política exterior en México". Conferencia Magistral del Secretario de RR.EE. en la Universidad Autónoma de Tamaulipas, Cd. Victoria, Tamps., 1 de febrero de 2002 <<http://www.sre.gob.mx/comunicados/dgcs/febre/conf/c-04-02.htm>> (Zugriff: 20.11.2003).
- (2002b): *Política Exterior de México en el Siglo XXI*. Madrid, 16. Mai.
- (2002c): *Palabras del doctor Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores, en el almuerzo ofrecido por el presidente Vicente Fox al cuerpo diplo-*

- mático acreditado en México. Palacio Nacional. México, D.F., 27. Juni <http://www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2002/disc_jun/d-05-06.htm> (Zugriff: 17.8.2005).
- Clarkson, Stephen (2003): "The View from the Attic. Toward a Gated Continental Community". In: Andreas, Peter/Bierstecker, Thomas J. (Hrsg.): *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*. New York/London, S. 68-89.
- Cohen, Andrew (2003): *While Canada slept. How we lost our Place in the World*. Toronto.
- Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe (2004): *La cooperación Mexicana con Centroamérica y el Caribe 2003*. México, D.F.
- Cooper, Andrew F. (1997): "Niche Diplomacy a conceptual overview". In: Cooper, Andrew F. (Hrsg.): *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*. New York, S. 1-24.
- Cooper, Andrew F./Higgott, Ricard A./Nossal, Kim Richard (1993): *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver.
- Cruz, Consuelo (2000): "Identity and Persuasion. How Nations Remember their Pasts and make their Futures". In: *World Politics* Bd. 52, Nr. 2, S. 275-312.
- Czempiel, Ernst-Otto (1999): *Kluge Macht. Außenpolitik für das 21. Jahrhundert*. München.
- De la Reza, Germán A. (2000): "México y la nueva integración latinoamericana". In: López Villafañe, Víctor/Uscanga, Carlos (Hrsg.): *México frente a las grandes regiones del mundo*. México, D.F., S. 171-196.
- DFAIT (Department of Foreign Trade Affairs and International Trade/Canada) (2001): *The Smart Border Declaration*. Building a smart Border for the 21st Century on the Foundation of a North American Zone of Confidence <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-en.asp?act=v&mid=1&cat=1&did=1669>> (Zugriff: 13.10.2004).
- Duchacek, Ivo (Hrsg.) (1988): *Perforated Sovereignities and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. New York: Greenwood Press.
- Fanger, Ulrich (²1996): "Mittelmacht auf Zeit. Mexiko in der internationalen Politik". In: Briesemeister, Dietrich/Zimmermann, Klaus (Hrsg.): *Mexiko heute – Politik, Wirtschaft, Kultur*. Frankfurt/Main, S. 79-100.
- Fanger, Ulrich/Zipfel, Horst C. (1985): "Die 'neue Außenpolitik' Kanadas unter Premierminister Trudeau. Zielbereiche und Grenzen außenpolitischer Emanzipation". In: Fanger, Ulrich/Jäger, Wolfgang (Hrsg.): *Kanadas außenpolitisches Profil in der Ära Trudeau zwischen Innovation und Reaktion: Entscheidungsprozesse und Handlungsspielräume*. Berlin, S. 17-35.
- Faust, Jörg (2001): *Diversifizierung als außenpolitische Strategie. Chile, Mexiko und das pazifische Asien*. Opladen.
- Faust, Jörg/Franke, Uwe (2002): "Attempts of Diversification: Mexico and Pacific Asia". In: *The Pacific Review* Bd. 15, Nr. 2, S. 299-324.
- Favre, Henri (2000): *Lateinamerika*. Bergisch-Gladbach.

- Gómez-Robledo V., Alonso (1995): "Prólogo". In: Castañeda, Jorge C.: *Política exterior y cuestiones internacionales* (Obras Completas Vol. 3), México, D.F.: SRE/Colmex/Instituto Matías Romero, S. 13-18.
- González González, Guadalupe (2001): "Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización". In: *Foro Internacional* Bd. 41, Okt./Dez., S. 619-671.
- González, Guadalupe/Chabat, Jorge (1996): "México's Hemispheric Options in the Post-Cold War Era". In: Mace, Gordon/Thérien, Jean-Philippe (Hrsg.): *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*. Boulder/London, S. 39-51.
- Grayson, George W. (2002): "Mexico's International Élan and U.S. Interests". In: *Orbis. A Journal of World Affairs* Bd. 46, Nr. 3, S. 555-572.
- Hawes, Michael K. (1984): *Principal Power, Middle Power, or Satellite?* Toronto.
- Hayes, Geoffrey (2003): "A Search for Balance: Canada and the United Nations". In: von Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 82-90.
- Heredia, Blanca (1997): "El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México". In: CEI-COLMEX/IMRED (Hrsg.): *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*. México, D.F., S. 124-145.
- Hristoulas, Athanasios (2003): "Trading Places: Canada, Mexico and Continental Security". In: Andreas, Peter/Bierstecker, Thomas J. (Hrsg.): *The Rebordering of North America. Integration and Exclusion in a New Security Context*. New York/London, S. 24-45.
- Kahler, Miles (1997): "Introduction. Liberalization and Foreign Policy". In: Kahler, Miles (Hrsg.): *Liberalization and Foreign Policy*. New York, S. 1-24.
- Lafer, Celso (2002): *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires/México, D.F.
- Leiken, Robert S. (2001): "Con un amigo como Fox...". In: *Foreign Affairs en Español*, Bd. 1, Nr. 3, S. 99-114.
- (2002): *Enchilada Lite: A Post-9/11 Mexican Migration Agreement*. Washington, D.C.: Center for Immigration Studies.
- Mackay, Robert Alexander (1969): "The Canadian Doctrine of the Middle Power". In: Dyck, Harvey L./Krosby, H. Peter (Hrsg.): *Empire and Nations. Essays in Honour of Frederic H. Soward*. Toronto, S. 133-143.
- Maihold, Günther (1988): "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo: el caso mexicano". In: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México, D.F., Bd. XXXIV, Nr. 132, S. 87-111.
- (2001): "Der Plan Puebla-Panama – Mexiko entdeckt seine Südgrenze und die Beziehungen zu Zentralamerika neu". In: *Brennpunkt Lateinamerika*. Hamburg, Nr. 22/29, Nov., S. 237-243.
- (2003): "La nueva doctrina Bush y la seguridad de América Latina". In: *iberoamericana. América Latina-España-Portugal* Nr. 9, S. 189-193.
- (2005): "Die neue (Ohn-)Macht der Grenze: Mexiko-USA". In: Braig, Marianne/Ette, Ottmar/Ingenschay, Dieter/Maihold, Günther (Hrsg.): *Grenzen der Macht –*

- Macht der Grenzen. Lateinamerika im globalen Kontext.* Frankfurt/Main: Vervuert, S. 39-76.
- Maihold, Günther/Zilla, Claudia (2005): *Lateinamerikanisches Spiegelfechten? Die Vertagung des kontinentalen Freihandelsabkommens als Herausforderung für Europa.* SWP-Aktuell Nr. 51, Nov., Berlin.
- Mares, David R. (1988): "México's Foreign Policy as a Middle Power: The Nicaragua Connection, 1884-1986". In: *Latin American Research Review* Bd. 23, Nr. 3, S. 81-107.
- Ojeda, Mario (1986): *México: El surgimiento de una política exterior activa.* México, D.F.: SRE.
- Painchaud, Paul (1966): "Middlepowermanship as an Ideology". In: Gordon, J. King (Hrsg.): *Canada's Role as a Middle Power.* Toronto, S. 29-35.
- Rosenau, James N. (1974): "Comparing Foreign Policies: Why, What, How". In: Ders. (Hrsg.): *Comparing Foreign Policies. Theories, Findings and Methods.* New York, S. 3-24.
- Salinas de Gortari, Carlos (2000): *México. Un paso difícil a la modernidad.* México, D.F.
- Schirm, Stefan A. (1990): *Brasilien: Regionalmacht zwischen Autonomie und Dependenz. Außenpolitik, Wirtschaft und Sicherheit im internationalen und lateinamerikanischen Kontext (1979-1988).* Hamburg.
- (1999): *Globale Märkte, nationale Politik und regionale Kooperation in Europa und den Amerikas.* Baden-Baden.
- Schroeder, Paul (2004): *Is the U.S. an Empire?* <<http://hnn.us/articles/1237.html>> (Zugriff: 16.01.2004).
- Stevenson, Brian J. R. (2000): *Canada, Latin America, and the New Internationalism. A Foreign Policy Analysis, 1968-1990.* Montreal.
- Thunert, Martin (2003): "Akteure, Kräfteverhältnisse und Einflussgrößen im außenpolitischen Entscheidungsprozess Kanadas". In: v. Bredow, Wilfried (Hrsg.), S. 53-81.
- Uscanga, Carlos (2000): "México frente al Asia-Pacífico y sus Foros Regionales de Cooperación". In: López Villafañe, Víctor/Uscanga, Carlos (Hrsg.): *México frente a las grandes regiones del mundo.* México, D.F., S. 138-170.
- U.S. Department of State (2002): *Smart Border: 22 Point Agreement – U.S.-Mexico Border Partnership Action Plan* <<http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/8909.htm>> (Zugriff: 15.10.2004).
- Waslin, Michele (2003): *The New Meaning of the Border: U.S.-Mexico Migration since 9/11.* Washington, D.C.: The National Council of La Raza.

Barbara Fritz/Bert Hoffmann

**Lateinamerika jenseits seiner Grenzen.
Die ökonomischen und politischen Implikationen
transnationaler Migration als Gegenstand
der Lateinamerika-Forschung**

Lateinamerika-Studien sind im herkömmlichen Verständnis durch einen konkreten geographischen Raum definiert, dessen Grenzen präzise benennbar scheinen: nach West und Ost Pazifischer und Atlantischer Ozean, nach Süden die Antarktis, nach Norden die Nordgrenze Mexikos. Hinzu kommt die karibische Inselwelt, die zumeist implizit bei "Lateinamerika" mitgedacht wird. Chicago, New York, Madrid und Berlin aber gehören sicherlich nicht dazu.

In der Literaturwissenschaft wurde diese Sicht schon früh modifiziert und das Verb "lateinamerikanisch" von der Bindung ans Territorium befreit. Ein nach Stockholm ins Exil gegangener Chilene schreibt weiterhin chilenische Literatur, nicht schwedische, so wie Ernest Hemingways Bücher US-amerikanische Literatur bleiben, selbst wenn er sie Mojito trinkend in Havanna in die Schreibmaschine tippte. Politik und Ökonomie taten sich hier schwerer. Doch angesichts der veränderten Migrationsprozesse der jüngeren Vergangenheit müssen auch sie sich mit einem Lateinamerika befassen, das nicht am Rio Grande aufhört.

Zum einen hat der Umfang der Emigration aus Lateinamerika dramatisch zugenommen. Allein in den USA hat die als "Hispanics" klassifizierte Bevölkerung sich von 4 Millionen im Jahr 1950 auf rund 40 Millionen heute verzehnfacht (Tabelle 1). Für die USA markieren die jüngsten Zensus-Daten einen gesellschaftlichen Wendepunkt: *Latinos* (in der Sprache des Zensus: *Hispanics*) sind zur "first minority", zur zahlenmäßig größten Minderheit in einem Land geworden, dessen ethnische Identität jahrzehntelang von der Polarisierung "Weiße" und "Schwarze" beherrscht worden war. Doch auch aus lateinamerikanischer Perspektive ist diese Entwicklung spektakulär: Mit 38,3 Millio-

nen *Latinos* sind die USA, wenn man so will, das viertgrößte “latein-amerikanische” Land nach Brasilien, Mexiko und – fast schon gleichauf – Kolumbien.

Zum schierem Umfang der Migrationsbewegung hinzu kommt ihr veränderter Charakter: Sie folgt nur begrenzt dem klassischen Assimilationsmodell des “melting pot”, wie er die europäische Immigration des 19. und frühen 20. Jahrhunderts dominierte. Vielmehr behaupten die *Latino*-Gemeinden in den USA nicht nur in erheblichem Maße ihre Sprache und Kultur, sondern sie unterhalten auch vielfältige soziale, ökonomische und politische Beziehungen zu ihren Herkunftsländern. In der Folge hat die neuere Migrationsforschung die Bedeutung der transnationalen Migration und die Herausbildung transnationaler sozialer Räume und Netzwerke hervorgehoben.

Nach einer kurzen Annäherung darüber, was mit “Latinos” oder “Hispanics” gemeint ist, sollen zwei Aspekte näher betrachtet und als Untersuchungsgegenstand für die mit Lateinamerika befasste Forschung umrissen werden: Zum einen die Rücküberweisungen der Emigranten (*remittances* oder spanisch: *remesas*), die das materielle Rückgrat der transnationalen Migrationsnetzwerke darstellen und ein nicht zu vernachlässigendes Potential für makroökonomische Stabilisierung und Entwicklung bieten; und zum anderen die politischen Implikationen, die sich aus der zunehmenden Bedeutung der “Landsleute” jenseits der Landesgrenzen ergeben, und die sich als “new intermestics” – einer neuartigen Verwischung der Grenze zwischen *international* und *domestic politics*, die sich nicht nur an Themen festmacht, sondern die am politischen Prozess beteiligten Akteure selbst betrifft – bezeichnen lässt.

1. *Latinos*: eine kurze Begriffsklärung

Die ersten Lateinamerikaner, die zu Bewohnern der USA wurden, taten dies ohne Migranten zu sein: Nicht sie bewegten sich, sondern die Grenze, als Folge der Expansion der USA nach Westen, namentlich des Krieges zwischen Mexiko und den USA in der Mitte des 19. Jahrhunderts, als Mexiko fast die Hälfte seines Territoriums verlor und die dort lebenden Mexikaner zu den ersten – um in heutiger Diktion zu sprechen – *Latinos* in den USA wurden. “Hispanics” ist der offiziell verwandte Begriff des U.S. Census Bureau, in Deutsch ist der

Begriff “Latinos” jedoch gebräuchlicher; beide werden im Folgenden synonym verwandt. Die Emigration aus Lateinamerika nach Europa und Asien bleibt hier außen vor, da sie aufgrund ihres sehr viel begrenzteren Umfangs – von Ausnahmen abgesehen – eine sekundäre Rolle spielt. Die aufgeworfenen Fragen stellen sich für sie allerdings weitgehend analog.

Im 20. Jahrhundert wuchs die lateinamerikanische Präsenz in den USA durch verschiedene Migrationsprozesse an, von formalen Anwerbemaßnahmen wie dem “Braceros”-Programm der vierziger Jahre, als die USA gezielt mexikanische Arbeitskräfte ins Land holte, bis zur illegalen Migration der Gegenwart, die trotz restriktiver Einwanderungspolitik für einen beständigen Zustrom an Migranten in die USA sorgt. Die Gesamtzahl der *Hispanics* ist stetig angewachsen, sie stellen heute rund ein Siebtel der Bevölkerung der USA (Tabelle 1). Die Tendenz ist weiter steigend: Während die Gesamtbevölkerung der USA jährlich um 1,1% wächst, wächst die der *Latino*-Bevölkerung um 4,1% pro Jahr – teils durch eine höhere Fruchtbarkeitsrate, aber gespeist auch durch die fortdauernde Dynamik der Immigration aus Lateinamerika.

Tabelle 1: *Latinos* in den USA (1950-2002)

Jahr	in Millionen	% der US-Bevölkerung	Zuwachs gegenüber Dekade zuvor
1950	4,0	2,6	43,5
1960	6,4	3,5	57,2
1970	9,6	4,7	51,5
1980	14,6	6,4	51,9
1990	22,4	9,0	53,0
2000	30,3	10,9	35,4
2004	41,3	14,1	--

Quelle: U.S. Census Bureau <www.census.gov> (Zugriff: 16.9.2005); für 2004 U.S. Census Bureau Press Release of 9 June 2005.

Der Begriff “Latinos” oder “Hispanics” suggeriert dabei eine Homogenität, die die vielen Differenzierungen innerhalb der so bezeichneten Gruppe überdeckt. Eine bezieht sich auf die nationale Herkunft. Mexikaner stellen die mit Abstand größte nationale Gruppe unter den

lateinamerikanischen Migranten in den USA dar (66%), gefolgt von Puertoricanern (9%) und Kubanern (4%). Diese Beschreibungen beziehen sich wohlgerne nicht auf den formalen Status von Nationalität und Staatsbürgerschaft, sondern auf das, was als "Ethnic Mexican" (bzw. "Ethnic Cuban" etc.) gilt, rückgebunden an Herkunftsorte und jeweils gemäß den Eigenangaben der befragten Personen im Zensus-Formular.

Auf die komplexe Diskussion über die Problematik dieser Kategorien und der damit verbundenen Datenlage soll hier nicht näher eingegangen werden. Wenn auf die Daten des U.S.-Zensus dennoch zurückgegriffen wird, dann, weil sie die einzig verfügbare systematische Generalerhebung der US-Bevölkerung darstellen, und mit dem Hinweis, dass sie im Einzelnen mit der gebotenen Vorsicht zu genießen sind. In der Selbstidentifikation greifen die meisten der "Hispanics" im Alltag auf die jeweils nationale Herkunft zurück und bezeichnen sich als "Mexicans" oder "Mexican-Americans" etc.

Jenseits der Nationalität sind weitere Differenzierungen insbesondere entlang Schicht- und Klassenzugehörigkeit, *Gender* und anderen sozialstrukturellen Kategorien zu treffen, aber insbesondere auch die Frage der Aufenthaltsdauer (bzw. zweite/dritte Generation) in den USA, der Sprache sowie des jeweiligen rechtlichen Status.

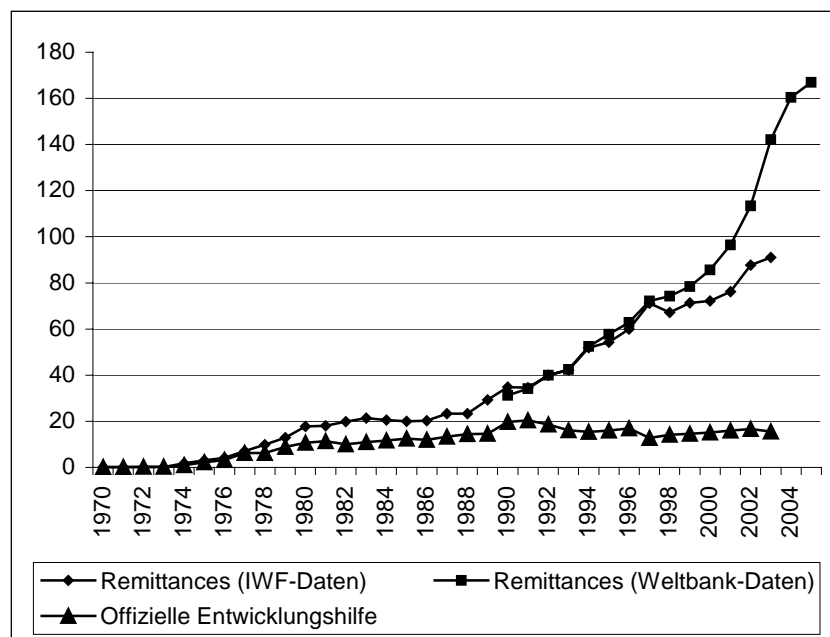
2. Remittances – die finanzielle "Globalisierung von unten"

Die globale Migration entlang des Wohlstandsgefälles zwischen Nord und Süd hat in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur quantitativ zugenommen, sondern auch eine qualitative Veränderung erfahren. Das Assimilationsmodell, mit dem der Nationalstaat klassischerweise auf die Herausforderung durch grenzüberschreitende Migration geantwortet hat, wird herausgefordert durch die zunehmende Etablierung dauerhafter transnationaler sozialer Räume oder *Communities*, wie sie von der Migrationsforschung seit den neunziger Jahren diagnostiziert worden ist (z.B. Pries 1999). Wo Kosten und Zeitaufwand für Transport und Kommunikation in den vergangenen Jahren radikal gesunken sind, ist auch für Migranten der "Entfernungszoll" geschrumpft. Soziale Beziehungen sind auch bei räumlicher Trennung vergleichsweise leicht aufrechtzuerhalten. Transnationale soziale Netzwerke sind so-

wohl für die Modi der Integration im Residenzland wie für die Gesellschaft im Herkunftsland von zunehmender Bedeutung.

Prominentester ökonomischer Ausdruck dieser transnationalen sozialen Netzwerke sind die Rücküberweisungen oder *remittances* der Emigranten, die sich zu einer wahren finanziellen "Globalisierung von unten" entwickelt haben. Wer einen quantitativen Beleg für den veränderten Charakter der transnationalen Migration sucht, findet ihn hier leicht: Das Wachstum der *remittances* geht nicht parallel zur Migration, sondern exponentiell zu ihr. Von nahezu Null Anfang der siebziger Jahre stiegen die offiziell registrierten *remittances* in Entwicklungsländer auf geschätzte 167 Mrd. 2005 (World Bank 2006: 87), was das Volumen internationaler Entwicklungshilfegelder inzwischen weit übersteigt (Grafik 1). Die Schätzungen über die Höhe der *remittances* gehen dabei aufgrund verschiedener Berechnungsmethoden er

Grafik 1: *Remittances* in Entwicklungsländer und offizielle Entwicklungshilfe, in Mrd. US\$ (1970-2005)



Quelle: IMF (2005: 70), World Bank (2006: 88).

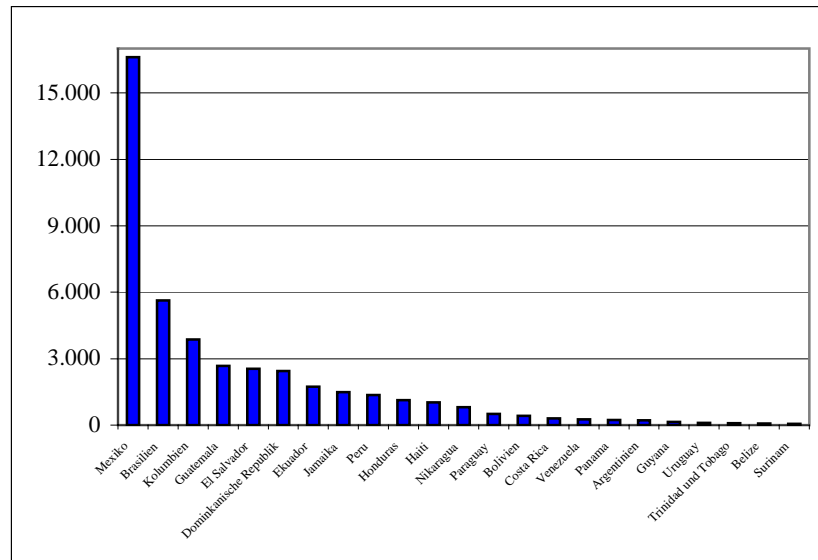
heblich auseinander, wie allein ein Vergleich zwischen Internationalem Währungsfonds (IWF) und Weltbank zeigt. Obwohl ihre Daten deutlich höher liegen als die des IWF, gehen dabei auch die Autoren der Weltbankstudie davon aus, dass ihre Schätzungen konservativ sind, da sie nur formal registrierte *remittances* erfassen; über informelle Wege gesandte *remittances* könnten, so die Studie, den Umfang um noch einmal um 50% erhöhen.

Rund ein Drittel der weltweiten *remittances* fließt nach Lateinamerika (fast 80% stammen dabei aus den USA).¹ Die Wachstumsdynamik ist ungebrochen: Verzeichneten Lateinamerika und die Karibik im Jahr 2002 noch US\$ 32 Mrd, gehen die Schätzungen von US\$ 38 Mrd. 2003, US\$ 45 Mrd. 2004 und US\$ 53-55 Mrd., so die Inter-amerikanische Entwicklungsbank IADB, im Jahr 2005 – ein Wachstum von 70 % in nur drei Jahren.

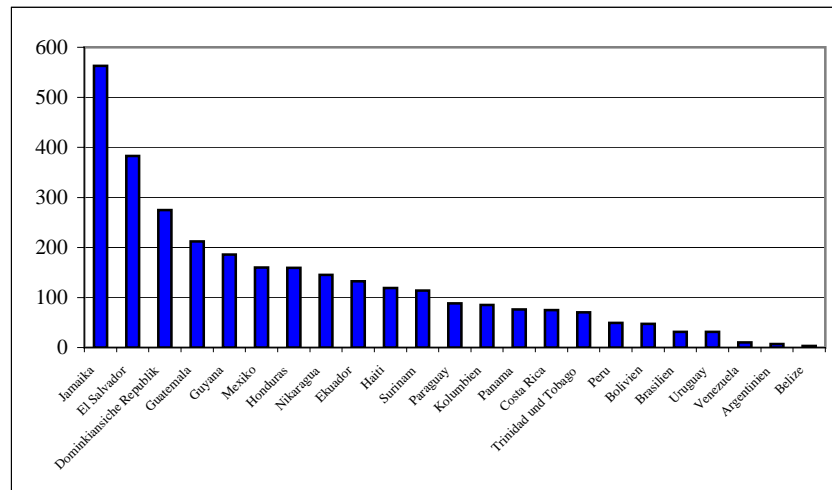
Innerhalb Lateinamerikas verteilen sich die *remittances* sehr ungleich. Insbesondere für die Staaten Zentralamerikas und der Karibik mit hohen Migrationsraten stellen sie teilweise mehr als 10% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) dar (Grafik 2). Aber auch für eine so große Ökonomie wie die Mexikos sind sie neben Erdöl und *Maquila*-Industrie zentrale Devisenbringer.

Das Gewicht der *remittances* hat nicht nur in absoluten Zahlen zugenommen, auch ein Anstieg ihrer relativen Bedeutung für die externe Finanzsituation der Region ist zu beobachten. Seit Ende der neunziger Jahre sind Kapitalflüsse, Bankkredite und ausländische Direktinvestitionen (FDI) in Lateinamerika drastisch zurückgegangen, was in vielen Ländern zu schweren Zahlungsbilanzproblemen geführt hat. So sank bspw. der Umfang der FDI seit 2001 um 57% und erreichte 2002 nur noch US\$ 39 Milliarden. Der Netto-Kapitalfluss, der für Lateinamerika seit 1999 negativ ist (2002: -2,5% des BIP), würde ohne die *remittances* deutlich schlechter ausfallen. In diesem Sinne haben die *remittances* die Region davor bewahrt, die Anpassung an die Widrigkeiten der internationalen Finanzmärkte noch stärker als geschehen über eine Kontraktion der Binnennachfrage leisten zu müssen.

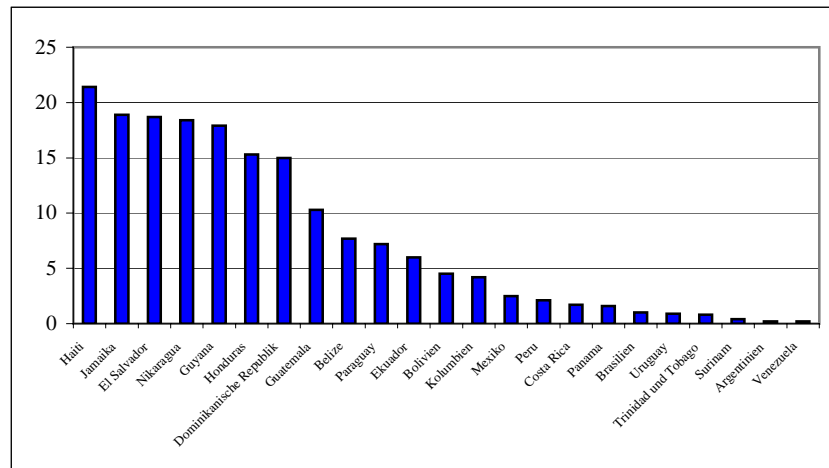
1 Für einen internationalen Vergleich der *remittances*-Märkte siehe MIF (2003a) und Orozco (2003); speziell zu den *remittances* der lateinamerikanischen Emigranten in Spanien siehe MIF (2003b).

Grafik 2: Remittances in US\$ Mio. (2004), ausgewählte Länder

Quelle: IDB (2006).

Grafik 3: Remittances pro Kopf in US\$ (2004)

Quelle: IDB (2006, eigene Berechnungen).

Grafik 4: Remittances in % des BSP (2004)

Quelle: IDB (2006, eigene Berechnungen).

Angesichts dieses Bedeutungszuwachses ist es unverzichtbar, auch die makroökonomischen Implikationen der *remittances* ins Zentrum des Forschungsinteresses zu rücken, von ihrem kurzfristigen Beitrag zum Umgang mit akuten Finanzkrisen bis zu der “ungelösten Beziehung” (Papademetriou/Martin 1991) zwischen Migration und langfristiger Entwicklung.

3. *Remittances*: mikroökonomische Ansätze

Die Mehrzahl der Studien über ökonomische Ursachen und Konsequenzen der *remittances* gehen von mikroökonomischen Ansätzen aus, die *remittances* als Teil von Familienbeziehungen und erweiterter Haushalte verstehen. Das von Stark/Bloom (1985) und Stark (1991) begründete Konzept der *New Economics of Labour Migration* (NELM) geht von rationalem, gewinnmaximierendem Verhalten der an den *remittances*-Flüssen beteiligten Familienmitglieder aus und erklärt sie mit der Idee impliziter Kontrakte innerhalb der Familie, die nicht nur ökonomische Faktoren umfassen, sondern auch emotionale Beziehungen und die Bedeutung des zeitlichen Horizonts der Migration in Rechnung stellen. Verschiedene Modelle werden hier zur Erklärung angeboten:

- Das Modell eines impliziten Kontrakts wechselseitiger Versicherung zwischen Migranten und “Bleibern”, die eine bessere Verteilung des ökonomischen Erwerbsrisikos erlaubt (Stark 1991; Agarwal/Horowitz 2002; Gubert 2002). Da die Wahrscheinlichkeit einer simultanen Krise in verschiedenen Ländern vergleichsweise gering ist, hat die “transnationale Familie”, verstanden als eine ökonomische Einheit, insgesamt eine erhöhte Sicherheit, über zumindest eine Einkommensquelle zu verfügen.
- Das Modell der Arbeitsmigration als impliziter innerfamiliärer Kreditvertrag, bei dem die Gesamtheit der Familie als Bank fungiert, die die Migration eines Mitglieds vorfinanziert (etwa durch Investitionen in die Ausbildung der Töchter oder Söhne) und bei der die *remittances* der erfolgreichen Migranten als Rückzahlung des Kredits verstanden werden können (Poirine 1997; Ilahi/Jafarey 1999).
- Ein anderes Motiv, das in Rechnung gestellt wird, ist Altruismus, die selbstlose “Liebe zur Familie”. So verstandene *remittances* neigen dazu, in Zeiten wirtschaftlicher Krise in den Herkunftsländern anzusteigen, da dann die Hilfe der emigrierten Verwandten am dringendsten benötigt wird; zu erwarten wäre auch, dass die Höhe dieser altruistisch motivierten *remittances* mit wachsendem Einkommen der Emigranten ansteigt.
- Modelle, die den zeitlichen Horizont der Migration als zentralen Faktor zur Erklärung der *remittances*-Flüsse einbeziehen. Je kürzer die geplante Aufenthaltszeit des Migranten ist (der Idealtypus ist saisonale Migration), desto höhere Rücküberweisungen sind demzufolge zu erwarten, da aufgrund des vorübergehenden Charakters der Migration im Zielland nur die nötigsten Investitionen geleistet werden. Wenn die Migration dauerhaft ist, sind im Zeitverlauf sinkende *remittances* zu erwarten, die schließlich sogar ganz zum Erliegen kommen können. Ein idealtypisches Modell geht dabei von einem Verlauf der Migration in Wellen aus: Der Zeitpunkt der Emigration liegt im jungen Erwachsenenalter, wenn die Reproduktionskosten gering und die Chancen auf dem Arbeitsmarkt günstig sind; der Emigrant (oder die Emigrantin) unterstützt dann aus der Ferne die zurückbleibende Familie mit *remittances*; wenn der Emigrant dann im Rentenalter in die Heimat zurückkehrt (während Mitglieder der jüngeren Generation inzwi-

schen Migranten geworden sind), schließt sich das System inter-generationeller Transfers via Migration und *remittances*.

Poirine (1997) zufolge, der als einer der Begründer der mikroökonomisch fundierten Arbeitsmigrationstheorien gelten kann, sind diese verschiedenen Modelle keineswegs als einander ausschließend zu verstehen. Im Gegenteil: Um das komplexe Phänomen von Migration und *remittances* zu erklären, scheinen "eklektische" Ansätze, die verschiedene Modelle und Erklärungsversuche kombinieren, am ertragreichsten.

Neben weiteren Aspekten wie Alter, Familienstand, Bildungsniveau und der sozioökonomischen Bedingungen des Zielorts der Migration ist auch die Geschlechts-Zugehörigkeit – insbesondere im Zusammenspiel mit Familien- und Sozialstruktur im Herkunftsland – ein wesentlicher Faktor für Umfang und Rhythmus der *remittances*-Sendungen. Wie Sana (2003) in ihrer vergleichenden Studie argumentiert, sind es im Falle der stärker matriarchalen Strukturen der Dominikanischen Republik vor allem die Migrantinnen, die mit ihren Überweisungen die Familien im Herkunftsland unterstützen, während es in der stärker patriarchal geprägten mexikanischen Gesellschaft vor allem die männlichen Migranten sind. Nicht zu unterschätzen ist schließlich der Grad der Akkulturation und Integration in die Gesellschaft des Ziellandes, die ein dominierender Faktor für die Beziehungen zur Familie in den Herkunftsorten darstellt (Lowell/De la Garza 2000: 20).

4. *Remittances*: makroökonomische Ansätze

Jenseits der mikroökonomischen Studien, die Ursachen und Verlauf der *remittances* auf der Ebene der jeweiligen Familiennetzwerke erklären, kommt eine wachsende Bedeutung makroökonomischen Ansätzen zu, die nach den gesamtwirtschaftlichen Implikationen der *remittances*-Flüsse fragen. Der erste Bezugspunkt ist die Zahlungsbilanz. Da *remittances* weder exportierte Produkte oder Dienstleistungen, die in der Handelsbilanz registriert werden noch Kapitalzuflüsse sind, die in der Kapitalbilanz verbucht werden, firmieren sie in der Regel unter Transferleistungen in der Dienstleistungsbilanz. Diese Daten geben für sich jedoch noch keine Auskunft darüber, ob den *remittances* ein positiver Effekt für Entwicklung und makroökonomische

Stabilisierung zukommt. Hierzu bedarf es empirischer Studien über die Verwendung der Überweisungen.² Dabei geht es zunächst um die Frage, inwieweit *remittances* die Netto-Deviseneinkünfte erhöhen, sowie um die Frage, inwieweit sich aus der Verwendung der Überweisungen Multiplikatoreffekte für den Binnenmarkt ergeben.

Verschiedene empirische Studien auf der Basis von Umfragen unterscheiden bei der Verwendung der *remittances* zwischen Konsum und Investition. Der großen Untersuchung über *remittances*-Empfänger in Mexiko von Bendixen (2003) zufolge werden 78% für laufende Ausgaben wie Miete, Lebensmittel und Gesundheit ausgegeben, 10% werden investiert oder gespart. Lowell/De la Garza (2000: 22) zufolge steigt der Anteil der Verwendung für Investitionszwecke auf bis zu 40% für jene Fälle, in denen die *remittances* von einem Sparkonto der Emigranten in den USA kommen.

Diese Angaben allein sagen allerdings noch nicht viel aus. Was in den Umfragen als Investition benannt wird, kann sich im Hinblick auf die Zahlungsbilanz als Devisenverbrauch darstellen – etwa wenn in einer Region Investitionen in Bauvorhaben vor allem zu einer Blase der Immobilienpreise führen und weniger zu rentabler Nutzung. Andererseits kann, was in den Umfragen als Konsum erscheint, durchaus als Investition verstanden werden, etwa die Ausgaben für die Ausbildung der Kinder, wenn diese die Basis für künftige Migration und damit für die "Produktion" künftiger *remittances* darstellen.

Von Bedeutung ist zudem die Analyse der sekundären Effekte der Ausgaben. Wenn diese Nachfrage nach Produkten oder Dienstleistungen generieren, die in der Binnenwirtschaft hergestellt werden, kann dies zu weiteren produktiven Investitionen im Land führen.³ *Remittances* können zudem die Bildung von Klein- und Mikrounternehmen fördern, die in aller Regel unter einem Mangel an Zugang zum regulären Kreditmarkt leiden. Eine Studie von Woodruff/Zenteno (2001,

2 Die Aussagekraft derartiger empirischer Studien ist insofern limitiert, als sie in der Regel an Fallstudien ansetzen, deren Repräsentativität schwer nachzuweisen ist. So geht es hier auch weniger um eine quantitative "Beweisführung" als vielmehr um eine erste Annäherung an mögliche Interaktionen auf der makroökonomischen Ebene.

3 Siehe hierzu insbesondere Stahl/Arnold (1986), Churnside (1994) und Adelman/Taylor (1990), die diese Sekundäreffekte für den Fall Mexikos empirisch nachweisen.

zitiert in Ratha 2003: 162) etwa zeigt, dass 20% der städtischen Mikrounternehmen in Mexiko durch *remittances* finanziert worden sind.

Für den Beitrag der *remittances* zur makroökonomischen Stabilisierung der Zahlungsbilanz ist zudem von erheblichem Belang, dass die Volatilität der *remittances*-Ströme nicht parallel zu der anderer internationaler Kapitalströme verläuft. Ratha (2003) zeigt vielmehr, dass, verglichen nicht nur mit den ohnehin als hochgradig volatil geltenden internationalen Portfolioinvestitionen, sondern auch mit anderen privaten Kapitalströmen wie Bankkrediten und Direktinvestitionen, die *remittances* eine deutlich geringere Schwankung im Zeitverlauf aufweisen.

Weitere Faktoren, die sich auf Umfang und Rhythmus der *remittances* auswirken, sind das Wechselkursregime sowie das Zinsdifferential zwischen Sender- und Empfängerland. Die Existenz eines informellen Wechselkurses, der vom offiziellen abweicht, erhöht den Anteil der *remittances*, die über informelle Wege geschickt werden; ein substantiell höheres Zinsniveau im Empfängerland kann sich positiv auf den Zustrom von Überweisungen auswirken. Eine weitere makroökonomische Korrelation von erheblicher Bedeutung für die Analyse ist die konjunkturelle Entwicklung im Senderland: In dem Maße, in dem sich wirtschaftliches Wachstum in erhöhte Einkommen der Migranten übersetzt, wächst das Potential der *remittances* an. Allerdings kann, wenn die Migranten ausreichend in das Sozialsystem des Ziellandes integriert sind, auch bei einem wirtschaftlichen Abschwung der Umfang der *remittances* bemerkenswert stabil bleiben (Taylor 2000).

5. Die Zusammenführung mikro- und makroökonomischer Ansätze: Schlussfolgerungen für eine klügere Migrationspolitik

Der Bedeutungszuwachs der *remittances* hat zu einer breiten Diskussion um die adäquaten Politikansätze geführt, um den Beitrag der *remittances* zu einer Stabilisierung der Zahlungsbilanz und zu einer dynamischen Entwicklung der nationalen Ökonomie zu maximieren. Hierfür müssen die mikroökonomisch fundierten Studien über Motivation und Verlauf der *remittances*-Sendung mit der Analyse der makroökonomischen Implikationen zusammengeführt werden.

Wenn Migration als implizites innerfamiliäres Versicherungsarrangement verstanden wird, hilft dies, den in erheblichem Maße antizyklischen Charakter der *remittances*-Flüsse zu erklären, da sie sich im Sinne einer Versicherung ja insbesondere in Krisenmomenten bewähren müssen. In dem Maße, in dem die persönliche Krise der Empfängerfamilien mit einer Zahlungsbilanzkrise des Empfängerlandes einhergeht, wirkt dieser antizyklische Charakter der *remittances* auch makroökonomisch stabilisierend. Das vielleicht deutlichste Beispiel hierfür bietet der Fall Kuba: Als in der tiefen Krise nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion Anfang der neunziger Jahre die Lebensbedingungen für die Bevölkerung auf der Insel überaus schwer wurden, begannen viele emigrierte Kubaner, *remittances* an ihre Verwandten auf der Insel zu schicken. Diese Devisenzuflüsse waren für die einzelnen Familien genauso wichtig, wie sie für den Staat zu einem ökonomischen Rettungsanker wurden, durch den die Zahlungsbilanz immerhin so weit stabilisiert wurde, dass ein Minimum an Importen aufrechterhalten werden konnte.

Die Modellierung von Migration und *remittances* als implizite Versicherungs- oder Kreditbeziehung führt dazu, einen erheblichen Teil ihrer Verwendung als Investition in die "Produktion künftiger Migranten" – und damit künftiger *remittances* – zu verstehen. Dies betrifft nicht nur formale Ausbildungskosten, sondern auch "normale" Konsumausgaben etwa der Großeltern, wenn diese, wie vielfach üblich, in den Herkunftsorten die Betreuung der Enkelkinder, der potentiellen Migranten der nächsten Generation, übernehmen.

Für die Wirtschaftspolitik der Empfängerländer ergibt sich aus diesen Modellen, dass einer gewissen Stabilität makroökonomischer Variablen wie dem Wechselkurs große Bedeutung zukommt, da sich starke Schwankungen im realen Wert für die Empfänger dämpfend auf die Motivation zum Senden von monetären *remittances* über formale Kanäle auswirkt. In dem Maße, in dem diese impliziten innerfamiliären Kontrakte als spezielle Formen eines "Generationenvertrags" verstanden werden können, ist ein besonderes Augenmerk auch auf die letzte Phase des Migrationsprozesses zu richten, die potentielle Re-Migration im Rentenalter. Dieser Abschluss kann einen wichtigen Beitrag zu einer längerfristigen Stabilisierung dieser internationalen Kapitalflüsse führen, weshalb gerade für Länder mit einem hohen Anteil der *remittances* am BIP alle Initiativen von Bedeutung sind, die

den Empfang von Sozialleistungen und Rentenzahlungen nach einer Rück-Migration in das Herkunftsland ermöglichen oder erleichtern.

Ähnliches gilt auch generell für die Modalitäten des Transfers von *remittances*, bei denen die Empfängerstaaten alle Möglichkeiten zur Senkung der Transaktionskosten nutzen sollten, seien es die Tarife und Konditionen der Geldtransfer-Unternehmen bis zu Abgaben und Gebühren beim Geldtausch. Dabei geht es auch darum, den Anteil der über formelle Kanäle ins Land kommenden *remittances* zu erhöhen. Für die Empfänger bietet dies in der Regel mehr Sicherheit als informelle Wege; für die Nationalökonomie ermöglicht es eine transparentere Einbindung der *remittances* in Zahlungsbilanz und Statistik und kann einen Beitrag zur Erhöhung des Vertrauens in die formale Ökonomie leisten. Schließlich kann eine "Verbankung" der *remittances* auch dazu dienen, im Sinne des "banking the poor" gerade jenen Gesellschaftsschichten, die bislang kaum Zugang zu Konto und Kredit hatten, an das formale Bankwesen heranzuführen und unter Umständen mit spezifisch auf Niedrigeinkommensbezieher ausgerichteten Kleinkreditprogrammen zu verbinden.

Für nationale und lokale Regierungsinstitutionen sowie für die internationalen Träger der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit stellen die *remittances* eine Chance und Herausforderung dar. Über entsprechend ausgelegte Förderprogramme können Anreize geschaffen werden, die Überweisungen für produktive Investitionen zu nutzen, etwa zur Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen.

Unter bestimmten Bedingungen können *remittances* makroökonomisch stabilisierend wirken, und es stellt eine substantielle Herausforderung für Migrations- und Wirtschaftspolitik der Länder Lateinamerikas dar, diese Finanzflüsse für eine nachhaltige Entwicklungsdynamik zu nutzen. Gleichwohl sollte bei solchen makroökonomischen Erwägungen nie vergessen werden, dass es sich bei den *remittances* zum Großteil um Gelder der einfachen bis armen Bevölkerungsgruppen handelt und dass es die erste Pflicht des Staates ist, zu gewährleisten, dass die Empfänger das ihnen gesandte Geld sicher und mit den geringst möglichen Einbußen erhalten.

Überweisungen sind kein Ersatz für öffentliche Wirtschafts- oder Sozialpolitik. Wenn die *remittances* in einem gerne gebrauchten Bild als "Sozialstaat von unten" bezeichnet werden, dann darf dies den Staat nicht aus seiner sozialen Verpflichtung gegenüber dem Ge-

meinwesen, das er repräsentiert, entlassen. Auch wenn hier von den Möglichkeiten und dem Potential der *remittances* die Rede war, sind Idealisierungen fehl am Platz: Die Arbeitsmigration ist Ausdruck des enormen Einkommensgefälles zwischen Nord und Süd und der unzureichenden Arbeitsmarktmöglichkeiten in den Herkunftsländern.

6. Die politischen Implikationen transnationaler Migration: Das “Voto Latino” in den USA

In den USA galten die *Latinos* lange Zeit als “invisible minority”, die in der Politik sehr viel weniger wahrgenommen wurde und Einfluss hatte, als es ihrer wachsenden Zahl betraf. Dies hat Gründe, allen voran der vergleichsweise hohe Anteil an *Latinos*, die nicht US-Staatsbürger sind. Hinzu kam aber ein zweites: Die *Latinos*, die wahlberechtigt waren und zur Wahl gingen, wählten verlässlich zu 80-90% Demokraten, vermittelt insbesondere über Themen wie öffentliche Gesundheitsversorgung, Schulbildung und Sozialleistungen des Staates. (Die Ausnahme, die die Regel bestätigt, sind die Kubano-Amerikaner, die traditionell zu den Republikanern neigen.)

Doch George W. Bush verdankte seinen knappen Sieg über Al Gore im Jahr 2000 nicht zuletzt der Tatsache, dass er mehr Wählerstimmen der *Latino-Community* als jeder andere republikanische Kandidat vor ihm gewinnen konnte. Wo nicht weniger als ein Drittel der Bevölkerung von Texas *Latinos* sind, konnte sich der Texaner Bush atmosphärische Heimvorteile zunutze machen. Bush konnte jederzeit ein paar Halbsätze Spanisch aus dem Ärmel schütteln, Gore nicht. Die Hemdsärmeligkeit Bushs wurde als positiver Gegensatz zur Abgehobenheit des *East-Coast-Establishments* inszeniert. Zudem verstanden es die Republikaner geschickt, inhaltliche Brücken zu schlagen, von katholischen Traditionen über konservative *family values* bis hin zur Ausnutzung der negativen Erfahrungen der Immigranten mit Staat und Bürokratie. Im Ergebnis gewann Bush 35% der *Latino*-Stimmen, ein massiver Einbruch in eine sicher geglaubte Hochburg der Demokraten.

Wo die *Latinos* nun aber nicht mehr als Stammwähler einer Partei, sondern als *swing vote* gelten, das in die eine oder andere Richtung ausschlagen kann, bekommen sie eine Schlüsselstellung in der Wahlarithmetik der USA. Hinzu kommt, dass das US-amerikanische Win-

ner takes all-Wahlsystem den bevölkerungsreichsten Staaten überproportionales Gewicht bei nationalen Wahlen gibt – und in vier der fünf größten Staaten der USA (Kalifornien, New York, Texas und Florida) ist der *Latino*-Anteil so hoch, dass er leicht wahlentscheidende Bedeutung hat.

Seitdem haben beide Parteien groß angelegte Kampagnen gestartet, um die zunehmend wichtiger werdende Klientel der *Latinos* an sich zu binden. Die Sprache spielt dabei eine zentrale Rolle. Während der konservative *Mainstream* lange Zeit die *English Only*-Politik als unverzichtbar für den Zusammenhalt der Einwanderer-Nation USA erklärt hatte, beginnt dies nun zu bröckeln. Zwar sind drei Viertel der US-*Latinos* nach eigenen Angaben mehr oder weniger zweisprachig, doch für die allermeisten ist Spanisch nach wie vor die emotional bevorzugte Sprache. Spanischsprachige Werbung, Radiostationen und Fernsehkanäle erleben in den USA einen Boom, anstatt allmählich zu verschwinden, wie es der klassischen Vorstellung der Assimilation von Immigranten im *melting pot* USA entspräche. Und die *Latinos* sind als Wählergruppe inzwischen zu wichtig, als dass man darauf verzichten könnte, in spanischsprachigen Wahlspots um sie zu werben. Ganz im Gegenteil: Politiker und Abgeordnete beider Parteien beginnen längst öffentlichkeitswirksam inszenierte Spanisch-Sprachkurse als symbolische Geste gegenüber der *Latino-Community*.

7. Transnationale Migration und die These von der “Erosion der nationalen Interessen”

Während der Bedeutungszuwachs der *Latinos* in den USA die Politiker aller Parteien zum Werben um das “voto latino” zwingt, sehen Teile der Rechten in dieser Entwicklung eine gravierende Gefahr für den Zusammenhalt und die Identität der USA. Die führende Stimme ist dabei die des Harvard-Professors Samuel Huntington, der mit seinem Aufsatz über “The Erosion of American National Interests” (Huntington 1997) den Ton der Bedrohungsszenarien vorgab (und dies mit akademisch wenig Substanz, aber breiter Publikumswirksamkeit in “The Hispanic Challenge” (Huntington 2004a) und “Who Are We: The Challenges to America’s National Identity” (Huntington 2004b)) weiterentwickelte.

Seine zentrale These von der "Erosion der nationalen Interessen" setzt just an dem zunehmend transnationalen Charakter der Immigrant-*Communities* an, die er nur als mangelnde Loyalität gegenüber den USA interpretieren kann, die der für ihn exzessive Liberalismus und Multikulti-Geist der Clinton-Ära zugelassen habe. Die Außenpolitik der USA sieht er gleichsam gekidnappt von partikularen Handelsinteressen und "ethnischen Lobbies": "Subnational commercial interests and transnational [...] ethnic interests have come to dominate foreign policy". Die Immigranten sähen sich nicht mehr als "ethnische Minderheiten" in den USA, sondern als "Diasporas", die nicht auf die Integration in die USA abzielen, sondern sich als extraterritoriale Brückenköpfe ihrer Herkunftsstaaten verstehen: "State-based diasporas [...] are increasingly important and increasingly identify with the interests of their homelands".

Dieses Bedrohungsszenario der "Desintegration der Nation" kann Huntington nur dadurch entfalten, dass er ihr ein ideologisch verzerrtes Verständnis der Nation zugrundelegt. Die nationale Identität der USA basiert demnach zum einen auf "der Kultur", hergeleitet aus dem protestantischen Glauben der britischstämmigen Gründerväter und der englischen Sprache. Hinzu fügt er das, was er "the American Creed" nennt – also mit dem religiösen Begriff eines "Glaubensbekenntnisses" überhöht – und wie folgt definiert:

a set of universal ideas and principles [...]: liberty, equality, democracy, constitutionalism, liberalism, limited government, private enterprise [...]
It has been our fate as a nation not to have ideologies but to be one.

Die diskursive Konstruktion ist kühn: Huntington konstruiert ein spezifisches politisches Programm als Essenz der Nation ganz ähnlich, wie es auf dem entgegengesetzten Pol des politischen Spektrums Fidel Castro tut, wenn er die kubanische Identität für unauflöslich mit dem Sozialismus verbunden erklärt. Von einer solchermaßen definierten "nationalen Identität" leitet Huntington dann die "nationalen Interessen" ab, die die Außenpolitik zu verfolgen habe und die er von der lateinamerikanischen Migration in den USA bedroht sieht.

8. Migration und Außenpolitik: Der Fall Kuba

Es ist aufschlussreich, Huntingtons Argument, "ethnische Lobbys" würden die Außenpolitik der USA bestimmen, an einem prominenten Fall zu untersuchen, der der "Exil"-Kubaner (oder *Cuban-Americans*). In der Tat hat es hier wie in keinem anderen Fall eine über Jahre intensive und kontinuierliche Lobby-Arbeit in Bezug auf die US-Außenpolitik gegenüber dem Herkunftsland gegeben. In der Folge ist die US-amerikanische Kuba-Politik zu einem Paradebeispiel dafür geworden, wie Außenpolitik immer auch durch die innenpolitischen Interessenlagen und Kalküle (mit) geprägt wird (Hoffmann 2002).

Die Ausnahmestellung des kubanischen Falls lässt sich durch eine Reihe von Faktoren erklären, darunter die soziale Stellung der kubanischen Emigranten nach 1959; ihre privilegierte Aufnahme in den USA, da sie auf "der richtigen Seite" im Kalten Krieg standen; die politische Polarisierung durch die fortdauernde Herrschaft Fidel Castros etc. Für die Überlegungen des vorliegenden Textes zu unterstreichen ist aber vor allem, dass ihre mächtigste Lobby-Organisation, die *Cuban-American National Foundation* (CANF), keine *Bottom-up*-Gründung der emigrierten Kubaner war, sondern ganz weitgehend von den konservativen Kräften des *US-Establishments* gefördert und *de facto* gegründet wurde, als die Reagan-Regierung einen politischen Akteur benötigte, um Jimmy Carters Entspannungspolitik gegenüber Kuba wieder auf aggressiven Kalten-Kriegs-Kurs zurückzufahren.

Bemerkenswert ist noch etwas anderes: Obgleich die überaus erfolgreiche Lobby-Arbeit der Kubano-Amerikaner derjenige Fall ist, der am ehesten der Beschreibung Huntingtons von der "Kaperung" der US-Außenpolitik durch herkunftsgeprägte Partikularinteressen entspricht, so sieht Huntington sie ganz im Gegenteil als die Ausnahme zu seiner These, ihnen gehe es eben nicht um Partikularinteressen, sondern "die Kubano-Amerikaner unterstützen mit großer Kraft die US-Politik gegen Castro". Die ideologische Blendung liegt auf der Hand: Sie unterstützen eine US-Kuba-Politik vom Typ Reagans, nicht vom Typ Carters. Nur erstere allerdings ist für Huntington "die US-Politik".

9. Migration und nationale Interessen: “A Clash of Definitions”

Die Forschung über transnationale Migrationsnetzwerke (z.B. Portes et al. 1999; Pries 1999) bietet eine Reihe von Ansätzen, die eine sehr viel differenziertere und weniger ideologisch befrachtete Analyse der neuen Formen der Integration von Migranten und ihre Interaktion mit den politischen Akteuren in Aufnahme- und Herkunftsland ermöglichen. Sie unterstreichen unter anderem folgende Faktoren:

- Empirischen Studien zufolge interessieren sich die Immigrantengemeinschaften in der Regel mehr als für Außenpolitik (auch die gegenüber ihrem Herkunftsland) für jene innenpolitischen Themen, die ihre gegenwärtige Situation im Aufnahmeland betreffen: ihren rechtlichen Status, die wirtschaftliche Entwicklung, Sozial- und Krankenversicherung, Sicherheit, Bildung, Bürger- und Arbeitsrechte etc.. Domínguez (2000) etwa kommt zu der Schlussfolgerung: “U.S. Latino communities play a very modest role in U.S. foreign policy”.
- Volle Integration in die US-Gesellschaft und aktives Interesse an der Einflussnahme auf die US-Außenpolitik gegenüber dem Herkunftsland widersprechen sich nicht, sondern ganz im Gegenteil: Typischerweise nehmen auf die Außenpolitik bezogene Aktivitäten erst dann an Gewicht zu, wenn die Akzeptanz und Integration in die US-Gesellschaft hinreichend vollzogen sind (Ahrari 1987).
- Im historischen Vergleich lernen die lateinamerikanischen Immigranten heute Englisch schneller als die europäischen Einwanderer des 19. und frühen 20. Jahrhunderts (Stevens 1994).
- Einige Arbeiten lassen sich auch direkt als Antworten auf Huntingtons Frontalangriff lesen. Umfragen zufolge zeigen “Mexican-Americans” gleiche oder höhere Unterstützung für die “American values” wie die anglo-amerikanische Mehrheitsbevölkerung. Funktionäre lateinamerikanischer Herkunft im diplomatischen Dienst der USA haben “die Interessen der USA” nicht weniger vertreten als ihre Kollegen anderer Herkunft, auch wenn sie in lateinamerikanischen Staaten stationiert waren (De la Garza 2001; De la Garza et al. 1996).

Edward Said hat auf Huntingtons Thesen geantwortet, dass es sich in Wirklichkeit nicht um einen *Clash of Civilizations*, sondern vielmehr

um einen *Clash of Definitions* (Said 2000) handelt. In der Tat kann es nicht darum gehen, defensiv zu zeigen – wie die zitierte Umfrage von De la Garza es versucht – dass die Immigranten die “amerikanischen Werte” unterstützen, solange es sich nicht um Huntingtons Definition der “amerikanischen Werte” und der “nationalen Interessen” handelt.

Es ist völlig legitim, dass die transnationalen Migranten-*Communities* ihre partikularen Anliegen politisch äußern – genauso legitim, wie jeder andere soziale Akteur seine Partikularanliegen in einem demokratischen politischen Prozess vertritt. Dazu kann selbstverständlich auch die Außenpolitik der USA gegenüber dem Herkunftsland gehören. Auch in der Außenpolitik sind die “nationalen Interessen” der USA kein übergeordnetes, gleichsam metaphysisch abgeleitetes Faktum, sondern immer die Summe der Interessen der Mitglieder der Nation.

10. “New Intermestics” als Forschungsfeld

Der zunehmend transnationale Charakter der Migration schlägt in eine durchaus bekannte Kerbe, wenn er die kategoriale Trennung in Innenpolitik einerseits und Außenpolitik andererseits in Frage stellt. Für die Verwischung der Grenze zwischen “international politics” und “domestic politics” hatte Manning 1977 den Begriff “intermestic” in die wissenschaftliche Diskussion eingeführt. Mannings Diagnose machte sich an einer Reihe von *Policy Issues* fest, bei denen sich internationale und nationale Dimensionen in besonderem Maße durchdringen: Drogen, Umweltverschmutzung, Handel, Menschenrechte, Migration.

Auch in seiner weiteren Karriere blieb dieser Begriff im wesentlichen auf diese und ähnliche *Policy Issues* bezogen (vgl. etwa Lowenthal 1999). Auch Migration, die “quintessential intermestic issue”, wie Lowenthal schreibt (ibid.: 124), blieb dabei im Wesentlichen bezogen auf Migration im Sinne von Grenzübertreten, nicht auf die weitere Konstitution der Migranten-*Communities*; sie wurde in der Folge lediglich als Politikfeld (*issue*) mit innen- wie außenpolitischen Dimensionen thematisiert. Ein solches Verständnis greift jedoch zu kurz, wie wir argumentieren⁴.

4 Diese Überlegungen greifen zurück auf gemeinsame Diskussionen mit Günther Maihold, Hans-Jürgen Puhle, Constantin Grund und Ursula Stiegler im Rahmen des Entwurfs eines vergleichenden Forschungsprojekts zu den politischen Impli-

Der veränderte Charakter der neueren Migration führt nicht nur zur Herausbildung transnationaler sozialer Räume, sondern auch auf der politischen Ebene treten die Migranten zunehmend als transnationale Akteure in unterschiedlichen nationalen und internationalen Arenen auf. Dies schlägt sich, so unsere These, in neuartigen Akteurskonstellationen und Dynamiken politischen Handelns nieder, die nicht den Regeln der "normal politics" mit ihrer Trennung in binnenstaatliche und externe Akteure folgen.

Zudem bleiben die politischen Implikationen nicht bei *policy* und *politics* stehen: Die transnationalen *claims* der Migranten, wie sie etwa in den Initiativen für Auslandswahlrecht oder doppelte Staatsbürgerschaft Niederschlag finden, rührt auch an den Kern der klassischen nationalstaatlichen Definition der *polity* und der in ihr angenommenen Kongruenz von Nation, territorialem Raum und Staatsbürgerschaft. In diesem Sinne scheint es uns angebracht, in Abgrenzung zu den "alten", als *policy issues* verstandenen *intermestic affairs* im Falle der politischen Implikationen der transnationalen Migration von "new intermestics" zu reden, da diese die Strukturen von *politics* und *polity* selbst verändert.

Dies gilt sowohl für Residenz- als auch Herkunftsland. Wo die Emigranten eine massive wirtschaftliche Bedeutung für viele Länder Lateinamerikas bekommen haben, sind sie auch sozial und politisch auf die Agenda ihrer Herkunftsländer gerückt. In der dominanten Sicht wurden die Emigranten lange Zeit – teils offen, teils unterschwellig – negativ bewertet; sie galten als "schlechte Patrioten", die für ihr eigenes Fortkommen ihrem Vaterland den Rücken gekehrt haben. Diese Sicht hat sich geändert; vielerorts gibt es Versuche, die Emigranten in einen Nationenbegriff zu integrieren, der nicht an den Grenzen des Nationalstaats halt macht. Seit den neunziger Jahren sind von vielen Staaten Initiativen lanciert worden, die die Beziehungen zu den Emigranten-*Communities* in den USA positiv gestalten und ihr einen auch langfristigen institutionellen Rahmen geben sollen. In Haiti ist für die Beziehungen zum 10. *Département*, wie die Auslandsgemeinde in Anspielung auf die neun administrativen Einheiten der Insel genannt wird, gar ein eigenes Ministerium geschaffen worden. In der

kationen transnationaler Migration für Ziel- und Herkunftsländer am Beispiel der *Latinos* in den USA.

Dominikanischen Republik durften die im Ausland lebenden Emigranten bei der letzten Präsidentschaftswahl wählen.

In Mexiko etablierte die Regierung des *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) bereits 1990 ein erstes großes Programm, das explizit auf die Emigranten in den USA zielte, das *Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior* (PCME). Dennoch setzte der im Jahr 2000 neu gewählte Präsident Vicente Fox die Anliegen der Mexikaner, die in den USA leben, sehr viel prominenter als zuvor auf die Agenda der mexikanischen Regierung. In einer bezeichnenden Geste erklärte Fox, er sei “der Präsident von 117 Millionen Mexikanern” – eine Zahl, die sich aus der Summe der Landesbevölkerung plus der in die USA emigrierten Mexikaner ergibt und die das Ausmaß der symbolischen Erweiterung der Nation beispielhaft zeigt. Im Sommer 2005 folgte diesem symbolischen Schritt ein politischer, als der Kongress das Wahlrecht im Ausland etablierte – so dass künftige mexikanische Wahlkämpfe nicht nur zwischen Chiapas und Chihuahua geführt werden, sondern auch in Chicago und East Los Angeles.

11. Lateinamerika jenseits seiner Grenzen – Schlussbemerkungen

In einem Aufsatz zu den Bedeutungen der Überweisungen für die kubanische Ökonomie bilanziert der kubanische Ökonom Pedro Monreal (1999: 72):

Auch wenn dies für manche eine beunruhigende Vorstellung sein mag: Das Phänomen der Überweisungen kann Ausdruck davon sein, dass für Kuba heute der Export von Arbeitskräften einer der Sektoren mit den größten “komparativen Vorteilen” des Landes ist – und dass sich de facto ein erheblicher Teil des “modernen” Sektors der kubanischen Wirtschaft außerhalb der Landesgrenzen befindet.

Im sozialistischen Kuba war dies in der Tat eine für manche beunruhigende Vorstellung – der Aufsatz konnte jahrelang nur im Ausland erscheinen.

Aber auch für die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Analyse, die sicherlich nicht die politischen Bauchschmerzen kubanischer Funktionäre zu teilen braucht, stellt ein solcherart erweiterter Begriff des bis dato national definierten Untersuchungsgegenstands eine Herausforderung dar. Die gestiegene Bedeutung und der veränderte Charakter der Migranten-*Communities* mit ihren weitreichenden Rückbindungen an das Herkunftsland setzen einen solchen Schritt gleichwohl

mit Macht auf die Tagesordnung. So wie der modernisierungstheoretische Dualismus von vermeintlich "modernem" und "traditionellem" Sektor der Dritte-Welt-Ökonomien falsch ist, wenn er nicht die wechselseitige Bedingung beider Sektoren in Rechnung stellt, so müssen heute Migration und *remittances* als integraler Teil der lateinamerikanischen Ökonomien verstanden werden.

Ganz ähnliches gilt für die Politik. In dem Maße, in dem Regierungen und Gesellschaften in Lateinamerika den transnationalen Charakter der Migranten-Communities anerkennen und sie zunehmend als Teil der Nation verstehen, verändert dies auch das Verständnis von *politics* und *polity*. Was bedeutet es für die gängigen Konzepte von "nationaler Souveränität", wenn die Grenze von "externen" und "einheimischen" Akteuren verwischt, wie es der Fall ist, wenn etwa emigrierten Mexikanern in den USA das Wahlrecht zugebilligt wird. Wenn beispielsweise in Mexiko Gesetze den Zugang zu den Medien im Wahlkampf regeln – was bedeutet dies für den mexikanischen Wahlkampf, der in Los Angeles geführt wird? Wie werden sich all jene Regeln und Normen, die ausgehend von der Kongruenz von Nation, Staatsbürgerschaft und Territorium das politische Geschehen regeln, an die veränderten Bedingungen transnationaler Migration und ihrer grenzüberschreitenden Ansprüche auf Artikulation, Teilhabe und Repräsentation anpassen?

Nicht nur die Herkunfts-, auch die Aufnahmeländer werden lernen müssen, es als Normalität zu begreifen, dass die neuen Migrantengenerationen – nicht zuletzt dank der immens verbilligten Kosten für Transport und Kommunikation – intensive soziale Beziehungen zu ihren Herkunftsorten auch über längere Zeiträume unterhalten und, warum nicht, daraus auch politische Interessen ableiten. Im vorliegenden Text ist dies in Auseinandersetzung mit Huntingtons fundamentalistisch anmutenden Bedrohungsszenarien diskutiert worden. Doch der Blick auf Lateinamerika und die USA schärft auch den Blick dafür, dass diese Fragen für Deutschland nicht weniger einschlägig sind: Wenige Tage vor der letzten Bundestagswahl hob die *BILD-Zeitung* (14.9.2005) ein großes Foto von Schröder vor einer großen türkischen Flagge auf Seite 1, um im Hinblick auf die 600.000 wahlberechtigten Bürger türkischer Herkunft mit drohendem Tremolo zu titeln: "Entscheiden Türken die Wahl?" Die Antwort ist unspektakulär: Ja, selbstverständlich, so wie alle anderen wahlberechtigten Bürger auch.

Literaturverzeichnis

- Adelman, Irma/Taylor, Edward (1990): "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico". In: *Journal of Development Studies*, 26, S. 387-407.
- Agarwal, Reena/Horowitz, Andrew (2002): "Are International Remittances Altruism or Insurance? Evidence from Guyana Using Multiple-Migrant Households". In: *World Development*, 30, S. 2033-2044.
- Ahrari, Mohammed E. Hrsg.) (1987): *Ethnic Groups and U.S. Foreign Policy*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Bendixen & Associates (2003): *Receptores de Remesas en México – Encuesta de Opinión Pública*. <<http://www.iadb.org/mif/v2/files/BendixenencuestaME2003.pdf>> (Zugriff 15.02.2006).
- Churnside H., Roger (1994): "Buenas noticias sobre migraciones y refugiados de Centroamerica". In: *Ciencias Economicas (San José)*, 14 (Juni), 1, S. 33-46.
- De la Garza, Rodolfo O. (2001): "Where did you learn to speak English so well?" *Hispanic Foreign Policy Professionals and Foreign Policy Making, TRPI Policy Brief*. Los Angeles: Tomás Rivera Policy Institute.
- De la Garza, Rodolfo O. et al. (1996): "Will the Real Americans Please Stand Up? Mexican American and Anglo Support for Core American Values". In: *American Journal of Political Science*, 40, 2, S. 335-351.
- De la Garza, Rodolfo O./Pachon, Harry P. (Hrsg.) (2000): *Latinos and U.S. Foreign Policy. Representing the 'Homeland'?*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Domínguez, Jorge I. (2000): "Latinos and U.S.-Latin American Relations: Theoretical and Practical Implications". In: De la Garza, Rodolfo O./Pachon, Harry P. (Hrsg.): *Latinos and U.S. Foreign Policy: Representing the "Homeland"?* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, S. 147-158.
- Gubert, Flore (2002): "Do Migrants Insure Those Who Stay Behind? Evidence from the Kayes Area (Western Mali)". In: *Oxford Development Studies*, 30, S. 267-287.
- Hoffmann, Bert (2002): "El cambio imposible: Cuba como 'asunto interméstico' en la política de EE.UU. Consecuencias y Perspectivas". In: Bodemer, Klaus et al. (Hrsg.): *El Triángulo Atlántico. América Latina, Europa y los Estados Unidos en el Sistema Internacional Cambiante*. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, S. 352-362.
- Huntington, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster.
- (1997): "The Erosion of American National Interests". In: *Foreign Affairs*, 76, 5, S. 28-49.
- (2004a): "The Hispanic Challenge". In: *Foreign Policy* (März-April), S. 30-45.
- (2004b): *Who Are We: The Challenges to America's National Identity*. New York: Simon & Schuster.
- IADB (2006): *Remittances to select LAC Countries in 2004 (US\$ millions)*; <<http://www.iadb.org/mif/remittances/index.cfm>> (Zugriff 15.02.2006).

- Ilahi, Nadeem/Jafarey, Saqib (1999): "Guestworker Migration, Remittances, and the Extended Family: Evidence from Pakistan". In: *Journal of Development Economics*, 58, S. 485-512.
- IMF (2005): *World Economic Outlook. Globalization and External Imbalances*. Washington D.C.
- Lowell, Lindsay/De la Garza, Rodolfo (2000): *The Developmental Role of Remittances in U.S. Latino Communities and in Latin American Countries – Final Project Report*.
- Lowenthal, Abraham (1999): "United States—Latin American Relations at the Century's Turn: Managing the 'Intermestic' Agenda". In: Fishlow, Albert/Jones, James (Hrsg.): *The United States and Latin America*. New York: Norton, 1999, S. 109-135.
- MIF [Multilateral Investment Fund, IADB] (2002): *Remittances to Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- (2003a): *Sending Money Home: An International Comparison of Remittance Markets*. <<http://www.iadb.org/mif/V2/files/MIFPagerfeb2003eng.pdf>> (Zugriff 15.02.2006).
- (2003b): *Estudio sobre las remesas enviadas por los emigrantes latinoamericanos residentes en España a sus países de origen*. <<http://www.ceca.es/latinoamerica/remesas.pdf>> (Zugriff 15.02.2006).
- Monreal, Pedro (1999): "Migration und Überweisungen. Anmerkungen zum Fall Kuba". In: Gabbert, Wolfgang et al.: *Migrationen. Lateinamerika Analysen und Berichte* 23. Bad Honnef: Horlemann.
- Orozco, Manuel (2003): *Worker Remittances: An International Comparison*. Washington D.C.: MIF/IADB. <<http://www.iadb.org/mif/v2/files/28feb1.pdf>> (Zugriff 15.02.2006).
- Papademetriou, Demetrios G./Martin, Philip L. (1991): *The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*. New York: Greenwood Press
- Poirine, Bernard (1997): "A Theory of Remittances as an Implicit Family Loan Arrangement". In: *World Development*, 25, S. 589-611.
- Portes, Alejandro et al. (1999): "Transnational Communities". In: *Ethnic and Racial Studies, Special Issue*, 22, 2.
- Pries, Ludger (1999): *Migration and Transnational Social Spaces*. Aldershot: Ashgate.
- Ratha, Dilp (2003): "Workers' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance". In: *Global Development Finance 2003*. Washington D.C.: World Bank, S. 157-175.
- Said, Edward (2000): "The Clash of Definitions". In: Said, Edward (Hrsg.): *Reflections on Exile and Other Essays*. Harvard: Harvard University Press, S. 569-591.
- Sana, Mariano (2003): *Household Composition, Family Migration and Community Context – Migrant remittances in Four Countries*. Paper presented at the 2003 LASA meeting. Dallas, Texas, 27.-29. März.
- Stahl, Charles/Arnold, Fred (1986): "Overseas Workers' Remittances in Asian Development". In: *International Migration Review*, 20, 4, S. 899-925.

- Stark, Oded (1991): "Migration in LDCs: Risk, Remittances, and the Family". In: *Finance and Development*, Dez., S. 39-41.
- Stark, Oded/Bloom, David (1985): "The New Economics of Labor Migration". In: *AEA Papers and Proceedings*, Mai, S. 173-178.
- Stevens, Gillian (1994): "Immigrants, Emigration, Language Acquisition, and the English Language Proficiency of Immigrants in the U.S.". In: Edmonston, Barry/ Passel, Jeffrey S. (Hrsg.): *Immigration and Ethnicity: The Integration of America's Newest Arrivals*. Washington, D.C.: Urban Institute Press, S. 163-185.
- Taylor, Edward (2000): *Do Government Programs "Crowd in" Remittances?* Paper published by the Inter-American Dialogue and the Tomás Rivera Policy Institute <http://www.thedialogue.org/publications/country_studies/remittances/Taylor.pdf> (Zugriff 15.02.2006).
- Woodruff, Christopher/Zenteno, René (2001): *Remittances and Microenterprises in Mexico*. Unpublished paper. San Diego: University of California.
- World Bank (2006): *Global Economic Prospects 2006. Economic Implications of Remittances and Migration*. Washington, D.C.

Transformation und Entwicklung

Jörg Faust

Herrschaft, Transformation und Entwicklung in Lateinamerika

1. Einleitung

Dieser Essay widmet sich einer äußerst komplexen und vielschichtigen Thematik: den Zusammenhängen zwischen politischer Herrschaft, politischen Transformationsprozessen und sozioökonomischer Entwicklung. Diese Thematik auf wenigen Seiten erschöpfend abzuarbeiten ist ein wohl hoffnungsloses Unterfangen, zumal sich ganze Bibliotheken mit mehr oder weniger ertragreichen Abhandlungen zu dem skizzierten Komplex füllen ließen. Gleichwohl ist es das Ziel dieses Beitrags, zumindest in einer knappen Ideenskizze eine eher konzeptionelle Perspektive, angereichert mit einigen Verweisen auf empirische Befunde, auf die Zusammenhänge zwischen Herrschaft, Transformation und Entwicklung in Lateinamerika einzunehmen. Geleitet wird die Argumentation vom Forschungsprogramm des methodologischen Individualismus bzw. dessen neoinstitutionalistischer Variante. Entsprechend wird in Kapitel zwei zunächst auf die Vorteile einer institutionenökonomischen Perspektive auf die Zusammenhänge zwischen Herrschaft und Entwicklung verwiesen und diesbezüglich einige zentrale Forschungsergebnisse skizziert. In Kapitel drei wird sodann hinterfragt, inwieweit sich die allgemein formulierten Zusammenhänge und Befunde auch auf Lateinamerika übertragen lassen. Hierbei eröffnet sich mit Blick auf den Subkontinent zunächst ein gewisser Widerspruch. Auf der einen Seite lassen sich im statistischen Vergleich auch für Lateinamerika die positiven Auswirkungen von mehr Rechtsstaatlichkeit und demokratischer Herrschaft auf die wirtschaftliche Entwicklung konstatieren. Auf der anderen Seite sind jedoch hohe Korruption, mangelnde Rechtssicherheit und Partizipationsdefekte in den jungen Demokratien noch weit verbreitet. Diese Defizite sind eng mit dem Einfluss mächtiger Sonderinteressen auf die wirtschaftspolitischen Reformen verbunden. Mithin stellt sich in Kapitel vier die Frage, wie die Diskrepanz zwischen den für gesamtgesell-

schaftliche Entwicklung wünschenswerten politischen Institutionen und der Realität fragiler Staatlichkeit und defekter Demokratien zu erklären ist. Kapitel vier widmet sich dieser Frage und stellt hierbei verschiedene, eng miteinander verknüpfte Erklärungsmuster neoinstitutionalistischer Prägung vor.

2. Herrschaft und Entwicklung im Kontext der neoinstitutionalistischen Wende

Die Frage nach den Auswirkungen politischer Herrschaft auf die ökonomische Entwicklung ist eine der am meisten diskutierten Fragen in den Gesellschaftswissenschaften. Auch die Politikwissenschaft sucht nach Erkenntnissen, die darüber Auskunft geben, warum einige Gesellschaften mit großem Reichtum ausgestattet sind, während in anderen Gesellschaften die überwiegende Anzahl der Menschen in Armut leben muss. Bei der Suche nach generalisierbaren Antworten auf diesen Problemkomplex zeigt sich, dass die hierfür verwendeten Erklärungsversuche meist parallel zu den jeweils dominierenden Theorieansätzen in der modernen Politikwissenschaft verliefen. So standen etwa die Modernisierungstheorien der fünfziger und sechziger Jahre in enger Verbindung mit der struktur-funktionalistischen Argumentation David Eastons und Gabriel Almonds. In den sechziger und siebziger Jahren waren es Dependenz- und Weltsystemtheorien, welche die Debatte um sozioökonomische Entwicklungsblockaden in den Ländern des Südens prägten. Beiden Ansätzen gemeinsam ist eine systemische Perspektive, die ihren Ursprung im methodologischen Kollektivismus der Sozialwissenschaften findet. Jener methodologische Kollektivismus ist jedoch in zunehmendem Maße Kritik ausgesetzt. Der maßgebliche Kritikpunkt lautet dabei, dass der dieser Forschungsheuristik innewohnende Determinismus kaum dazu in der Lage sei, die Dynamik und die Heterogenität gesellschaftlicher Entwicklungen zu erklären, da Interessen und strategische Handlungsmotive vielfach weitgehend ausgeblendet werden (Esser 2001). Wie auch Klaus Bodemer (2001) in einem Überblick über die entwicklungstheoretische Debatte konstatiert, manifestierte sich diese Kritik besonders darin, dass weder die alten Modernisierungs- noch die Dependenztheorien dazu im Stande waren, die seit den 1970er Jahren zunehmenden Un-

terschiede wirtschaftlicher Performanz in den Ländern des Südens zu erklären.

Die Renaissance institutionenorientierter Forschung in den Gesellschaftswissenschaften ist daher Ausdruck der Kritik an der Kombination aus struktur-funktionalistischer Systemtheorie und soziologischem Behaviouralismus (Immergut 1998). Eng mit diesem Kritikpunkt verwoben ist das Bemühen um eine stärkere handlungstheoretische Fundierung gesellschaftswissenschaftlicher Theoriebildung. Denn unter der Annahme, dass kollektive Phänomene wie etwa die wirtschaftliche Entwicklung einer Gesellschaft, aus menschlichen Interaktionen hervorgehen, ist ein handlungstheoretischer Entwurf notwendig (Kunz 1997: 47). Institutionen werden in diesem Kontext als die sozialen Spielregeln einer Gesellschaft verstanden, die einerseits aus strategischen Interaktionen entstehen, andererseits jedoch auch den Handlungsspielraum der strategischen Interaktionen konstituieren und hierdurch kollektive soziale Phänomene beeinflussen (North 1992). Der Kern der in diesem Kontext entstandenen entwicklungstheoretischen Debatte um "gute" Regierungsführung ("*Good*" *Governance*) konzentriert sich in diesem Zusammenhang auf die ökonomischen Auswirkungen politisch-institutioneller Arrangements und besagt, dass es bestimmter staatlicher Institutionen bedarf, um wirtschaftliches Wachstum und steigende wirtschaftliche Produktivität zu provozieren (Olson 2000). Im Unterschied zu dem vornehmlich durch neoliberale Ökonomen getragenen Diskurs der achtziger Jahre, der sich lediglich auf die Reduktion staatlicher Aufgaben konzentrierte, hat die Diskussion um gute Regierungsführung mithin ordoliberalen Charakter.

Dabei werden Rechtsstaatlichkeit, Korruptionskontrolle und demokratische Institutionen als Kern guter Regierungsführung gesehen und zählen zu den wichtigsten Voraussetzungen für nachhaltiges Wachstum und steigende gesamtwirtschaftliche Produktivität (Faust 2006a). In liberaler Tradition stehend bedeutet die Existenz von Rechtsstaatlichkeit für den hier behandelten Problemkomplex maßgeblich die Sicherung der Eigentumsrechte der Wirtschaftssubjekte durch den Staat und vor dem Staat. Sind Eigentumsrechte aufgrund rechtsstaatlicher Herrschaftsweise gesichert, so hat dies zwei positive Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung: Erstens erhöht sich die Erwartungssicherheit bzw. der Planungshorizont der Wirtschaftssub-

jekte und damit ihre Investitionsneigung, was wiederum das wirtschaftliche Wachstum begünstigt. Denn unter den Bedingungen rechtsstaatlicher Herrschaft können sich die Wirtschaftssubjekte sicher sein, dass ihnen die Früchte von in der Gegenwart getätigten Investitionen in der Zukunft nicht durch Eingriffe in ihre Eigentumsrechte genommen werden (Bates 1998). Zweitens verbessert die steigende Erwartungssicherheit die Planungsmöglichkeiten der einzelnen Wirtschaftssubjekte, was wiederum zunehmende Effizienz der Ressourcenallokation und mithin steigende gesamtwirtschaftliche Produktivität nach sich zieht. Die Abwesenheit von Korruption bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Privilegierung von Sonderinteressen durch illegale Strategien ausgeschaltet wird. Ein hoher Grad an Korruption beschädigt formal garantierte Eigentums- und Vertragsrechte und unterminiert damit den positiven Effekt rechtsstaatlicher Herrschaft. Zudem hat Korruption einen wettbewerbsverzerrenden Charakter, da über Korruption die Verteilung von Ressourcen nicht nach wirtschaftlichen Effizienzkriterien erfolgt, was der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsentwicklung abträglich ist. Kurzum: Gemäß des dem *Good-Governance*-Konzept zu Grunde liegenden institutionenökonomischen Forschungsansatzes produziert die Existenz von Rechtsstaatlichkeit und die Abwesenheit von Korruption in Entwicklungsländern einen positiven Wachstums- und Produktivitätseffekt. Die Etablierung rechtsstaatlicher Herrschaft in Entwicklungs- und Schwellenländern ist mithin ein ökonomisch lohnendes Unterfangen, da sie zur Realisierung vorhandener Wachstumspotentiale beiträgt und den ökonomischen Aufholprozess der Länder des Südens begünstigt. Aber auch die Einführung demokratischer Rechte zeitigt eine positive Auswirkung auf die wirtschaftliche Entwicklung in Entwicklungsländern (Plümper 2001; Faust 2006a). Hierbei wird generell argumentiert, dass in Demokratien die Regierungen in geringerem Maße dazu in der Lage sind, spezielle Privilegien an kleine und einflussreiche Sonderinteressen zu vergeben. Durch diese Beschränkung orientieren sich daher die Wirtschaftspolitiken in Demokratien stärker an den umfassenden Interessen einer Gesellschaft bzw. an den Präferenzen des "durchschnittlichen" Bürgers, Konsumenten oder Steuerzahlers (Olson 1993). Deshalb stellen einige Autoren fest, dass Demokratien in Entwicklungsländern im Durchschnitt erfolgreicher öffentliche Basisdienstleistungen in den Bereichen Gesundheit und Wasser be-

reitestgestellt haben als Autokratien (Halperin/Siegle/Weinstein 2004). Wenngleich auch in Demokratien durchaus mächtige Sonderinteressen auf die Wirtschaftspolitik Einfluss nehmen, so fällt dieser Einfluss geringer aus als in Autokratien.

3. Herrschaft und Entwicklung in Lateinamerika

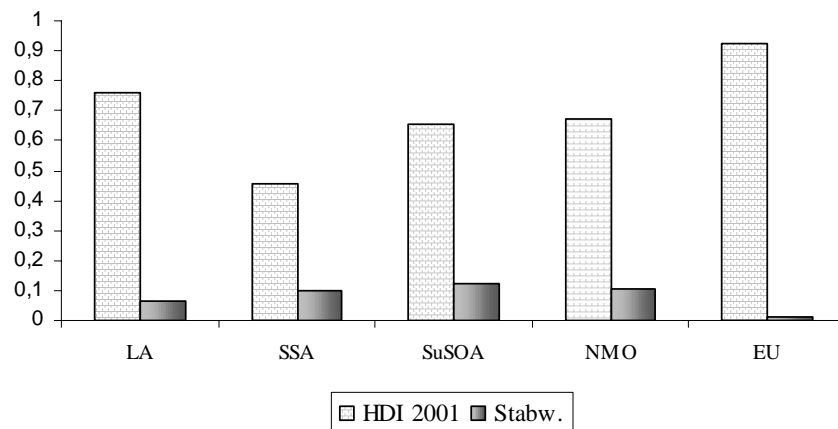
Vor dem Hintergrund dieser knappen Skizze über einige mögliche Zusammenhänge zwischen politischen Rahmenbedingungen und wirtschaftlicher Entwicklung lässt sich konstatieren, dass zumindest im internationalen Kontext die theoretisch geleitete Beschäftigung mit Lateinamerika vielfach impulsgebend auf die gesamte Disziplin gewirkt hat. Die Dependenztheorien orientierten sich vor allem an lateinamerikanischen Erfahrungen (Cardoso/Faletto 1976). Die Schuldenkrise der 1980er Jahre und der sich daraus entwickelnde neoliberale Diskurs waren vielfach an die Erfahrungen des lateinamerikanischen Subkontinents gebunden. Der moderne Klassiker der Transformationsforschung (O'Donnell/Schmitter 1986) spiegelte in Ansätzen bereits den Trend zu einem akteurszentrierten Institutionalismus wider und ist maßgeblich durch die Demokratisierungserfahrungen in Lateinamerika geprägt. Das einflussreiche, spieltheoretisch angeleitete Werk Adam Przeworskis (1991) über die Zusammenhänge zwischen Demokratisierung und ökonomischen Reformen hat ebenfalls Lateinamerika (und Osteuropa) als empirische Grundlage. Und schließlich hat die Beschäftigung mit den jüngsten Finanzkrisen in Lateinamerika (und Asien) die Debatte um die Konsequenzen zunehmender wirtschaftlicher Entgrenzung nachhaltig beeinflusst (Eichengreen 2002).

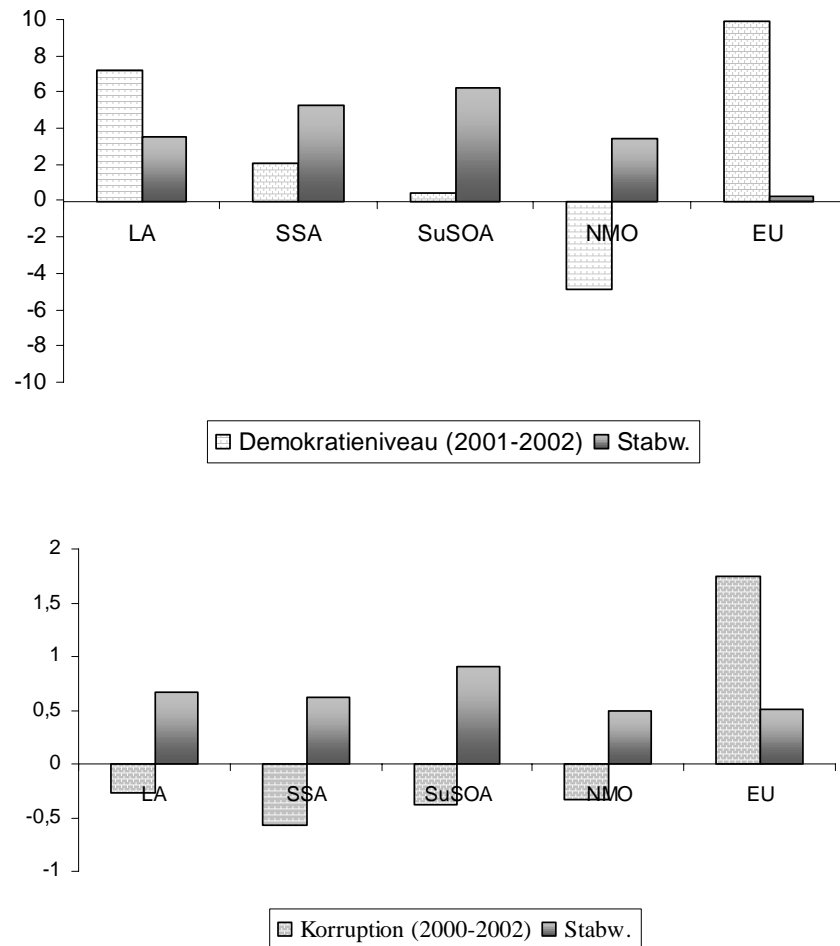
Mit Blick auf die Auswirkungen von rechtsstaatlicher Herrschaft und Demokratie liegen mittlerweile ebenfalls eine Reihe von vergleichenden Studien vor, welche die zuvor postulierten Zusammenhänge bestätigen.¹ So konnte für die 1990er Jahre gezeigt werden, dass das gesamtwirtschaftliche Produktivitätswachstum in lateinamerikanische Staaten durch höhere Rechtsstaatlichkeit und geringere Korruption signifikant positiv beeinflusst wurde (Faust 2003). Für den Zeitraum 1975-2000 zeigte sich auch für Lateinamerika, dass ein höheres De-

1 Hierbei ist allerdings zu konstatieren, dass die Lateinamerikaforschung mit Blick auf diese Thematik eher einem allgemeinen Trend folgte und diesen nicht angestoßen hat.

mokratieniveau die Effizienz wirtschaftlicher Ressourcenallokation signifikant positiv beeinflusste (Faust 2006b). Zudem konnte nachgewiesen werden, dass zwischen 1980 und 2000 die Höhe der Sozialausgaben und die Humankapitalbildung in Lateinamerika positiv durch steigende Demokratiewerte beeinflusst wurde (Avelino/Brown/Hunter 2005; Brown/Hunter 2004; Faust/Lauth/Muno 2004). Diese Befunde verdeutlichen, dass auch in Lateinamerika die Demokratisierung nicht nur ökonomische Effizienzvorteile gebracht hat, sondern zudem im Vergleich zu autokratischen Herrschaftsformen auch eine stärkere Ausrichtung der Regierungen an den sozialen Belangen der Bürger nach sich gezogen hat. Dies scheint die Tatsache widerzuspiegeln, dass Lateinamerika zur Jahrhundertwende nicht nur die – gemessen am *Human Development Index* – sozioökonomisch am weitesten entwickelte Entwicklungsländerregion war, sondern nach gängigen Indikatoren wie *POLITY* oder *Freedom House* zugleich auch die demokratischste.

Grafik 1: Entwicklungsniveau und politische Herrschaft in Lateinamerika





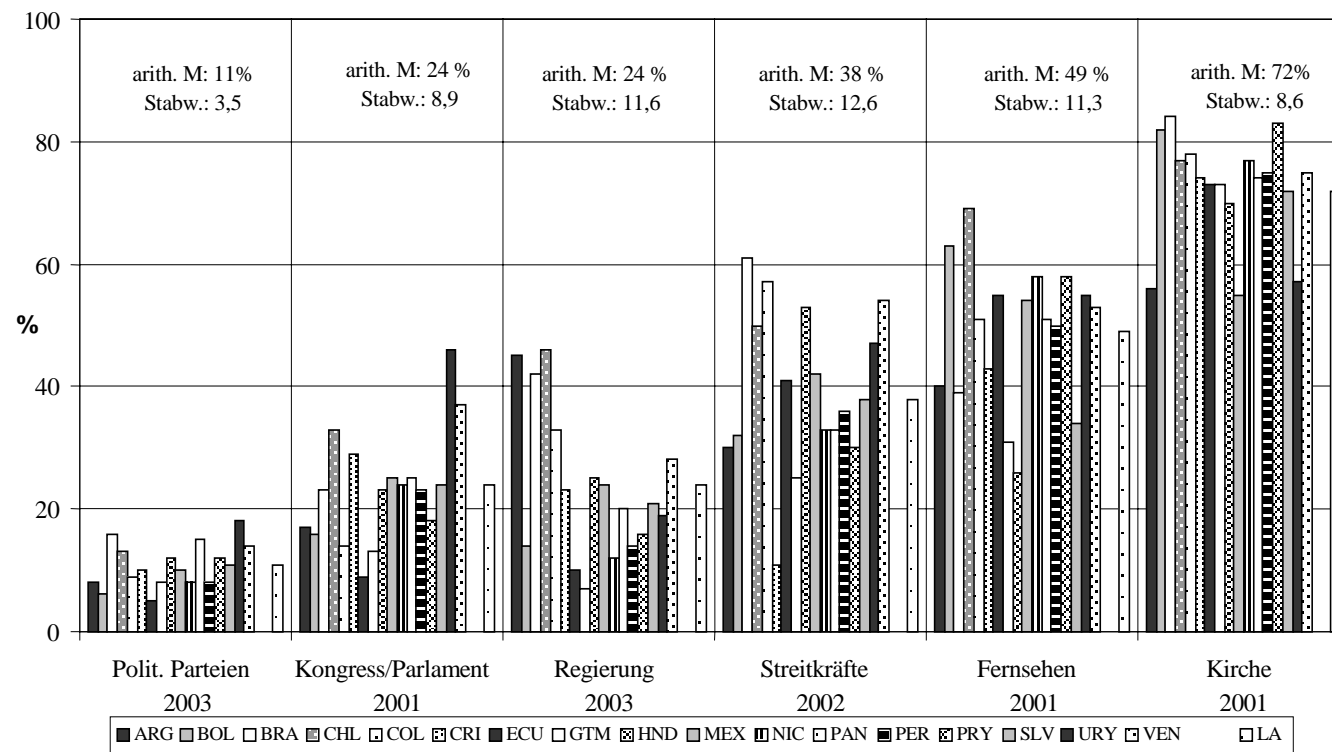
Anmerkungen: Demokrateniveau nach *POLITY IV*; Korruptionsniveau gemäß Weltbank *Governance*-Indikatoren (höhere Werte → weniger Korruption). Angegeben sind die Durchschnittswerte sowie die Standardabweichungen innerhalb einer Region.

LA = Lateinamerika,
 SSA = Sub-Sahara-Afrika,
 SuSOA = Süd- und Südostasien,
 NMO = Naher und Mittlerer Osten,
 EU = Europäische Union.

Letztere Aussagen kontrastieren auf den ersten Blick allerdings deutlich mit der vorherrschenden Diskussion hinsichtlich der sozial angespannten Lage und den offensichtlichen Konsolidierungsschwierigkeiten vieler junger Demokratien auf dem Subkontinent. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit und Staatsversagen, ethnische Konflikte, neopopulistische Regierungen und soziales Elend sind nach wie vor enorme Herausforderungen in etlichen Ländern des Subkontinents. Bereits die letzte Abbildung in Grafik 1 verdeutlicht, dass mit Blick auf das Korruptionsniveau die lateinamerikanischen Werte im Durchschnitt kaum besser abschneiden als diejenigen für Sub-Sahara-Afrika und schlechter als der Durchschnitt Süd- und Südostasiens. Wie auch in der nachfolgenden Grafik 2 veranschaulicht, ist das Vertrauen der Bürger in zentrale demokratische Institutionen, welche die Verantwortung für Politikgestaltung und Politikimplementierung haben, äußerst gering. Parteien, Parlamente und Regierungen genießen lediglich ein geringes Vertrauen der Bevölkerung, während hingegen Organisationen, die in der Demokratie eigentlich nicht mit der konkreten Politikformulierung und Politikimplementierung betraut sind, deutlich höhere Vertrauenswerte bekommen. Und schließlich mag der lateinamerikanische Subkontinent zwar immer noch über das durchschnittlich höchste sozioökonomische Entwicklungsniveau im Vergleich zu anderen Entwicklungsländerregionen verfügen, doch die Performanz der vergangenen beiden Dekaden ist zumindest gegenüber dem asiatischen Raum unterdurchschnittlich.

Jene zuletzt genannten Aspekte spiegeln sich auch in der vergleichenden Transformationsforschung wider, die nach unterschiedlichen Subtypen demokratischer Herrschaft unterscheidet (Merkel et al. 2003) und die politische Ökonomie von Transformationsprozessen untersucht (Haggard/Kaufman 1995). Hierbei sind illiberale oder andere Varianten defekter Demokratien in Lateinamerika eher die Regel als die Ausnahme. Indem jedoch der Rechtsstaat ausgehöhlt und demokratische Bürger- und Partizipationsrechte eingeschränkt werden, zeitigt sich erneut ein starker Einfluss von mächtigen und gut organisierten Sonderinteressen auf die Wirtschaftspolitik dieser Staaten. Insofern bleiben dann auch die ökonomischen Früchte "guter" Regierungsführung weitgehend aus. Diese Differenzierung berücksichtigen statistische Untersuchungen, indem sie nicht lediglich binäre Unterscheidungen treffen, sondern Kategorien wie Korruptions- oder

Grafik 2: Institutionenvertrauen in Lateinamerika



Quelle: Zusammenstellung des Autors, *Latinobarómetro*, verschiedene Jahrgänge.

Demokratieniveau numerisch skalieren. Zudem kann durch weitere plausible Kontrollvariablen wie etwa ethnische Fragmentierung, Handelsöffnung, Staatskonsum etc. der Effekt originär politischer Variablen auf die wirtschaftliche Entwicklung besser isoliert werden. Insofern löst sich der auf den ersten Blick erscheinende Widerspruch zwischen den Effekten unterschiedlicher Herrschaftsformen auf die sozioökonomische Entwicklung oftmals auf. Demokratie und Rechtsstaatlichkeit haben durchaus positive Effekte auf die sozioökonomische Entwicklung in Lateinamerika. Doch die Unterscheidung zwischen defekten und konsolidierten Demokratien, anhaltend hohe Rechtsunsicherheit und der Einfluss von Drittvariablen kann dann ebenfalls zeigen, dass die ökonomische Dividende der politischen und wirtschaftlichen Transformationsprozesse der vergangenen Dekaden oftmals vergleichsweise spärlich ausgefallen ist. Fallstudien bzw. der Vergleich weniger Fälle hingegen können besonders gut den Einfluss spezifischer Interessengruppen auf bestimmte Vorkommnisse bei der Politikfeldgestaltung zurückverfolgen. Dieser Aspekt wird jedoch oftmals in der überkommenen Diskussion zwischen neoliberalen und neostrukturalistischen Blaupausen der Wirtschaftspolitik in Lateinamerika ausgeblendet. Fruchtbare sind aber solche Untersuchungen aus politökonomischer Perspektive, die sich mit dem Einfluss von Interessengruppen auf die Gestaltung wirtschaftspolitischer Reformen beschäftigen und zeigen, inwiefern hierdurch nicht wettbewerbskonforme Privilegien vergeben werden: Dies kann bei vermeintlich marktfreundlichen genauso wie bei staatsinterventionistischen Reformvorhaben der Fall sein. So zeigen etwa Fallstudien, wie durch Sonderinteressen beeinflusste Kapitalmarktliberalisierung in einigen Ländern die Verwundbarkeit des Subkontinents gegenüber externen Schocks erhöht haben (Kessler 1998; Faust 2004) oder wie Privatisierungsprozesse durch den Einfluss exklusiver Verteilungskonstellationen Wettbewerbsversagen begünstigten (Schamis 1999). Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass sich hinter sozial verbrämter Rhetorik oft staatsinterventionistische Politiken verbergen, die – etwa in der Sozialpolitik – vor allem staatsnahe Interessengruppen bedienen. Wird die Analyse des Einflusses von Interessengruppen noch mit den Eigenschaften des spezifisch politisch-institutionellen Kontextes verbunden, so kann eine solche Perspektive jenseits ideologischer Lagerkämpfe

zwischen Neoliberalismus und Staatsinterventionismus einen deutlichen Erkenntnisgewinn über Reformprozesse bringen (Muno 2005).

4. Ursachen defekter Demokratisierung und fragiler Staatlichkeit

Die Fragestellung, die sich aus den bisherigen Ausführungen ergibt, muss sich demnach den Ursachen defekter Demokratisierung und fragiler Staatlichkeit widmen. Denn offensichtlich herrscht (nicht nur) in Lateinamerika hierbei vielfach eine Diskrepanz zwischen dem aus gesamtgesellschaftlich wünschenswertem Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Herrschaft und der tatsächlichen Ausprägung politischer Herrschaftsstrukturen. Diesbezüglich hat Manfred Mols (1985) bereits Mitte der 1980er Jahre auf die zu erwartenden Herausforderungen bei der Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaat in Lateinamerika aufmerksam gemacht; eine Thematik, an der sich seit den 1990er Jahren ein Großteil der vergleichenden Transformationsforschung abarbeitet.

Transformationsprozesse von autokratischen zu liberaldemokratischen Herrschaftsstrukturen sind institutionelle Veränderungen, die zwar eine kollektiv gut orientierte Zielsetzung verfolgen, aber gleichfalls mit enormen Koordinationsproblemen und Verteilungskonflikten einhergehen. Um sich in Richtung gemeinwohlorientierterer Ordnungen zu bewegen, müssen sich am Reformprozess beteiligte Akteure – seien es Unternehmer, zivilgesellschaftliche Akteure, Parteien oder Staaten – koordinieren, und sie müssen in diesem Koordinationsprozess Verteilungskonflikte bewältigen, die durch die institutionellen Reformbemühungen entstehen. Das Koordinationsproblem besteht vor allem darin, dass unterschiedliche Akteure im Transformationsprozess Regeln abstimmen müssen, was dadurch erschwert wird, dass sich durch die Demokratisierung gemeinhin neue Akteure konstituieren und diese meist unter Zeitdruck hochkomplexe Regelwerke reformieren oder gar erst etablieren müssen. Hinzu kommt besonders für Lateinamerika, dass der Transition zur Demokratie meist auch mehr oder weniger umfassende Dezentralisierungsprozesse folgten, welche die Anzahl der politischen Spieler in diesem Koordinationsprozess weiter erhöhte.

Die zentrale Herausforderung dieser Koordinationsprozesse ist, dass diese zugleich in einen Kontext starker Verteilungskonflikte eingebettet sind. Tiefgreifende Staatsreformen wie der Übergang zur Demokratie bedingen Verteilungskonflikte, da sie die beteiligten Akteure in Gewinner und Verlierer der Reformen spalten (Faust 2004). Versuche, Demokratie und Rechtsstaat zu etablieren, führen nicht nur zu politischen Konflikten zwischen den in der Autokratie politisch Privilegierten und der von ihr unterdrückten Mehrheit. Demokratisierungsprozesse lösen auch ökonomische Verteilungskonflikte aus, da die ehemals Ausgeschlossenen versuchen werden – mittels der ihnen zuerkannten politischen Rechte – auch eine ökonomische Umverteilungspolitik durchzusetzen (Haggard/Kaufman 1995). Gerade die lateinamerikanischen Transformationsprozesse verdeutlichen, wie der politische Transformationsprozess mit ökonomischen Reformen verschmolzen ist, in welchen die Privilegierten vergangener autokratischer Herrschaftsmuster ihre Privilegien zu verteidigen suchen. Privatisierungs- und Deregulierungsprozesse entfalten dabei Verteilungskonflikte zwischen den neuen Profiteuren marktwirtschaftlicher Ordnung und den potentiellen Verlierern staatsinterventionistischer Wirtschaftspolitiken genau wie Handelsliberalisierung und Kapitalbilanzöffnung Verteilungskonflikte zwischen den Gewinnern und Verlierern zunehmender Weltmarktintegration nach sich ziehen. Demokratisierungsprozesse stellt die an Reformprozessen beteiligten Akteure daher vor ein geradezu klassisches Problem kollektiven Handelns.

In vielen lateinamerikanischen Staaten wie auch in vielen anderen Entwicklungs- und Schwellenländern sind somit die Koordinationsanforderungen und die Verteilungskonflikte aufgrund tiefgreifender Transformationsprozesse angestiegen, ohne dass jedoch, wie in den meisten OECD-Ländern, eine diese Konflikte einhegende, stabile Ordnung existieren würde. Folglich besteht die Herausforderung darin, dass eine Reihe von – sich vielfach erstmals konstituierenden – Interessengruppen ihr Handeln unter der Bedingung von teils existentiellen Verteilungskonflikten dergestalt koordinieren muss, dass die resultierenden Spielregeln tatsächlich der Gemeinschaft und nicht einzelnen Sonderinteressen zu Gute kommen. Damit erhält die Kombination von Koordinationsproblemen und Verteilungskonflikten einen für Dilemmaspiele typischen Charakter. Spieltheoretisch formuliert (Grafik 3), kann an dessen Ende bei Nicht-Kooperation ein stabi-

les Nash-Gleichgewicht stehen, das sich in politischer Fragmentierung, Staatsversagen oder gar Staatserosion ausdrückt. Alternativ kann es zu einem Rückschritt in einen Zustand instabiler autoritärer Herrschaftsform kommen, wie dies etwa in Peru geschehen ist.

Grafik 3: Koordinations- und Dilemmaspiel mit Verteilungskonflikten

Spieler B Spieler A	Orientierung an Kg 1	Orientierung an Kg 2	Defektion
Orientierung an Kg 1	Kg 1 6/5	3/7	1/8
Orientierung an Kg 2	7/3	Kg 2 5/6	2/8
Defektion	8/1	8/2	2/2 N

N = Gleichgewicht

Kg = Kollektivgut

Zahlen = Nutzen von Spieler A/Spieler B

Anmerkung: Gehen wir davon aus, dass für zwei Akteure die Option besteht, unterschiedliche Formen eines gemeinsamen Regelwerkes zu errichten. Diese unterschiedlichen Spielarten können aus kollektiver Perspektive optimal sein (Kg 1 = 11, Kg 2 = 11). Doch die an der Erstellung beteiligten Akteure werden je nach entstehendem Regelwerk in unterschiedlicher Weise belastet. Die Etablierung eines neuen kollektiv gut verträglichen Standards geht entsprechend mit Verteilungskonflikten einher, da durch Wechsel zu einem kollektiv optimalen Standard Gewinner und Verlierer entstehen. Wenn keiner der beteiligten Akteure eine Umverteilung zu seinen Lasten akzeptiert bzw. nicht von einer dritten Instanz dazu gezwungen werden kann, dann wird keines der kollektiv gut verträglichen Optima (Kg 1; Kg 2) zu Stande kommen. Vielmehr wird im Extremfall analog zum Gefangenendilemma ein stabiles Nash-Gleichgewicht entstehen, in dem die beteiligten Akteure durch kurzfristige orientierte Strategien in eine aus kollektiver Sicht besonders suboptimale Situation geraten (2/2N).

Mit Blick auf Lateinamerika scheint das skizzierte Koordinations- und Dilemmaspiel mit Verteilungskonflikten auf den ersten Blick eine plausible Erklärung für die Phänomene defekter Demokratien und fragiler Staatlichkeit. Vor allem (aber nicht nur) im Andenraum begünstigte die Potenzierung von Koordinationsproblemen in einem Umfeld nicht-institutionalisierter Verteilungskonflikte Staatsversagen bzw. fragile Staatlichkeit. Diese Phänomene können insofern als Konsequenz der mangelhaften Bewältigung dieser spieltheoretisch formu-

liehbaren Herausforderungen genannt werden. In hybriden Regimen zwischen Diktatur und Demokratie oder defekten Demokratien erfolgt zwar kein Staatszerfall, doch etablieren sich (erneut) informale und illiberale Strukturen, die kleine exklusive Verteilungskoalitionen aus staatlichen und privaten Akteuren begünstigen und große Mehrheiten ausschließen. Hierbei wird der Effekt, den solche Defizite auf den ökonomischen Reformprozess haben, besonders offensichtlich, denn die etablierten Verteilungskoalitionen werden ihren Einfluss dazu nutzen, den wirtschaftlichen Reformprozess gemäß ihrer eigenen Interessen zu gestalten (Faust 2004).

Die oben eingeschlagene Perspektive erlaubt es zudem, zu erklären, warum es in vielen lateinamerikanischen Staaten so schwierig ist, Parteien und Verbände als Organisationen zu etablieren, die nicht nur sektorale oder regionale Sonderinteressen verfolgen, sondern dazu in der Lage sind, unterschiedliche Konfliktlinien in ein umfassendes und kohärentes Programm zu gießen und somit ihrer Aufgabe der Interessenaggregation zwischen Staat und Gesellschaft nachzukommen. Denn je stärker die Verteilungskonflikte und die Koordinationsprobleme in einem unsicheren Umfeld sind, desto stärker werden die Fliehkräfte sein, die auf solche Organisationen wirken. Gleichzeitig sind solche Organisationen jedoch unerlässlich für die Verarbeitung der an das politische System herangetragenen Bedürfnisse von Zivilgesellschaft und Individuen. Denn funktionierende demokratische Systeme bedürfen nicht nur einer regen Zivilgesellschaft, sondern auch Parteien, die dazu in der Lage sind, die spezifischen Interessen zivilgesellschaftlicher Organisationen zu einer umfassenden Programmatik zusammenzuführen. Mit der Akkumulation der Herausforderungen für kollektives Handeln jedoch sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass Parteien dies gelingt und ein umfassend programmatisch, also eben nicht ein primär personalistisch und klientelistisch, geprägtes Parteien- und Verbändesystem entsteht. Damit wird *Governance* als Steuerungsprozess auf der intermediären Ebene nicht durch mehr oder weniger umfassende Gruppen "organisiert", die eher die kollektiven Auswirkungen von Regelreformen im Blick haben, sondern vielmehr durch eine Vielzahl divergierender Sonderinteressen. Werden die Präferenzen der Bürger über die Defekte der intermediären Ebene dergestalt gebrochen oder überhaupt nicht berücksichtigt, dann wird auch kein Staat entstehen, der den Anforderungen komplexer Reformpro-

zesse langfristig gerecht wird. Denn entweder wird der Staat zu schwach sein, um sich gegen die Sonderinteressen der Organisationen auf der intermediären Ebene durchzusetzen. Oder aber staatliche Akteure werden sich gleichsam mit diesen zu Verteilungskoalitionen verbünden und hierdurch die Prinzipien "guter" Regierungsführung beeinträchtigen.

Aus Tabelle 1 wird jedoch auch die existierende Heterogenität auf dem lateinamerikanischen Subkontinent ersichtlich, welche die deterministische Argumentation der vorherigen Absätze zumindest partiell relativiert. Wie der Vergleich aus Tabelle 1 verdeutlicht, sind eben nicht alle lateinamerikanischen Staaten in gleichem Umfang mit dysfunktionalen Parteiensystemen konfrontiert (Bodemer/Carreras 1997), genau wie die Probleme demokratischer Defekte und administrativer Qualität zwischen den einzelnen Staaten variieren. Hieraus kann die Frage nach den Ursachen für den unterschiedlichen Verlauf von Transformationspfaden abgeleitet werden. Greift man noch einmal auf die spieltheoretische Modellierung zurück, so lassen sich hieraus drei Faktoren für die Erklärung dieser Varianz herausarbeiten: Erstens münden Dilemmaspiele wie aus Grafik drei vor allem dann in suboptimale Nash-Gleichgewichte, wenn Akteure kurzfristige Zeithorizonte haben und im Extremfall davon ausgehen, dass die beschriebene Spielsituation sich nicht wiederholen wird. Gehen die Akteure hingegen von einer infiniten Wiederholung der Interaktionssituation aus, so werden die Anreize für nicht-kooperatives Verhalten deutlich geringer (Axelrod 1984). Zweitens wird der Anreiz zur Defektion durch die Intensität der Verteilungskonflikte bestimmt. Je stärker Umverteilungen im Zuge von Transformationsprozesse ausfallen, desto höher ist das Konfliktpotential bei der Etablierung umverteilungsintensiver Regulierung. Drittens schließlich kommt der Zahl der beteiligten Akteure eine große Bedeutung zu, da mit einer größeren Zahl von politischen Akteuren die Unsicherheit über die Aktionen der anderen steigt, was zu einer Reduktion des Erwartungshorizonts führt und damit unkooperatives Verhalten fördert.

Diese zunächst sehr abstrakt anmutenden Vermutungen lassen sich jedoch vergleichsweise gut auf den lateinamerikanischen Kontext übertragen. Konkret ergeben sich zwei plausible Einflussfaktoren, welche ein Erklärungsangebot für die Varianz der Transformationsprozesse in Lateinamerika geben. Erstens werden Transformationspro-

Tabelle 1: Qualität politischer Organisationen in Lateinamerika (ca. 1995-2005)

Land	Administrative Fähigkeiten des Parlaments	Unabhängigkeit der Justiz	Institutionalisierung des Parteiensystems	Nationalisierung des Parteiensystems	Programmatische Ausrichtung der Parteien	Qualität der öffentlichen Verwaltung
Argentinien	Gering	Gering	Mittel	Gering	Gering	Gering
Bolivien	Mittel	Gering	Gering	Mittel	Gering	Gering
Brasilien	Hoch	Mittel	Mittel	Gering	Gering	Hoch
Chile	Hoch	Hoch	Mittel	Gering	Hoch	Hoch
Kolumbien	Hoch	Mittel	Mittel	Gering	Gering	Hoch
Costa Rica	Mittel	Mittel	Mittel	Gering	Gering	Hoch
Dominik. Rep.	Gering	Mittel	Hoch	Hoch	Gering	Gering
Ecuador	Mittel	Gering	Gering	Mittel	Gering	Gering
El Salvador	Mittel	Mittel	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch
Guatemala	Gering	Gering	Gering	Mittel	Gering	Gering
Honduras	Gering	Gering	Hoch	Hoch	Gering	Gering
Mexiko	Mittel	Mittel	Hoch	Mittel	Gering	Hoch
Nicaragua	Mittel	Gering	Hoch	Hoch	Hoch	Gering
Panama	Mittel	Gering	Hoch	Mittel	Gering	Gering
Paraguay	Mittel	Gering	Mittel	Mittel	Gering	Gering
Peru	Gering	Gering	Gering	Gering	Gering	Gering
Uruguay	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch	Hoch
Venezuela	Mittel	Gering	Gering	Gering	Gering	Gering

Quelle: Inter-American Development Bank (IDB) (2005). Auf Grundlage verschiedener Indizes wurde eine Einteilung durch die IDB in drei Kategorien vorgenommen. Hierbei beziehen sich die Ausprägungen lediglich auf einen intraregionalen Vergleich: so ist etwa die Merkmalsausprägung "hoch" demnach nicht für einen interregionalen Vergleich geeignet.

zesse durch eine gewisse historische Pfadabhängigkeit gekennzeichnet. Je stärker autoritäre Regime politische, kulturelle und ökonomische Rechte zu Gunsten autoritärer Verteilungskonstellationen einschränkten, desto höher dürften die der politischen Transformation endogenen Verteilungskonflikte sein und hierdurch erfolgreiche politische Transformation behindern. Der variierende Grad an Privilegienvergabe in autoritären Regimen beeinflusst mithin die Intensität der Verteilungskonflikte in jungen Demokratien. Die autoritären Regime in Chile und Uruguay etwa waren durch ein geringeres Maß an ineffizienter Rentenwirtschaft gekennzeichnet als die meisten andinen Autokratien, wo politische, ökonomische und ethnische Unterdrückung vergleichsweise dominanter ausgefallen ist.

Zweitens dürfte die Anzahl des während des Transformationsprozesses parallel zu bewältigenden "Reformbaustellen" einen Einfluss auf die Intensität der Probleme kollektiven Handelns haben. Dort, wo etwa Demokratisierung mit umfassenden ökonomischen Reformen sowie mit umfassenden Reformen der Staatsstruktur (Dezentralisierung) einhergeht, wird die Anzahl der Verteilungskonflikte und die Anzahl der daran beteiligten Akteure zunehmen. Dies wiederum erschwert einen kooperativ ausgerichteten Koordinationsprozess bzw. die Einigung auf kollektiv gut verträgliche Spielregeln. Mit Blick auf den lateinamerikanischen Subkontinent kann diesbezüglich etwa konstatiert werden, dass vergleichsweise erfolgreiche Transformationsprozesse eher durch eine Sequenzierung wichtiger Transformationsprojekte gekennzeichnet waren. In Chile etwa folgte die Demokratisierung tiefgreifenden ökonomischen Reformen, und die Dezentralisierung folgte der Demokratisierung. In Uruguay folgten ökonomische Reformen wie auch die Dezentralisierung der Demokratisierung. Und für Costa Rica kann konstatiert werden, dass ökonomische Reformen und Dezentralisierungsbemühungen im Kontext einer stabilen demokratischen Ordnung stattfanden. Entscheidend dürfte insofern nicht die konkrete Abfolge einer bestimmten Sequenz sein, sondern vielmehr die Tatsache, dass eine Sequenz überhaupt stattfindet. Allerdings ist es aufgrund der starken Eigendynamik politischer Transformationsprozesse wohl nur sehr begrenzt möglich, eine bestimmte Abfolge von "Reformbaustellen" aktiv zu steuern.

Die beiden skizzierten Einflussfaktoren auf politische Transformation und damit auch auf sozioökonomische Entwicklung bilden natür-

lich kein umfassendes Erklärungsmodell. Beide konzentrieren sich jedoch auf die zentralen Herausforderungen politischer Transformation als Probleme kollektiven Handelns. Dort, wo die Erblast autokratischer Herrschaft durch eine geringere Privilegierung von Sonderinteressen gekennzeichnet ist, wo Reformprojekte in geeigneter Sequenz abgearbeitet werden können und wo die Organisationsfähigkeit zwischen den beteiligten Akteuren nicht extrem variiert, existieren in Lateinamerika gute Chancen für einen erfolgreichen, kollektiv gut orientierten Reformverlauf. Dort, wo dies nicht der Fall ist, dürfte auch für die Zukunft mit einem hohen Ausmaß an demokratischen Defekten und fragiler Staatlichkeit zu rechnen sein, mit den entsprechenden Implikationen für die sozioökonomische Entwicklung.

5. Ausblick

Die vorausgegangenen Ausführungen haben versucht zu zeigen, dass eine institutionenökonomische Perspektive nicht nur zentrale Zusammenhänge zwischen politischer Herrschaft und wirtschaftlicher Entwicklung herausarbeiten kann. Darüber hinaus bietet dieser Analyseansatz auch die Möglichkeit, die erfolgreichen Transformationsprozessen immanenten Herausforderungen darzustellen sowie die Varianz von Transformationserfolgen zu erklären. Für die (deutsche) Lateinamerikaforschung bieten sich in diesem Zusammenhang noch etliche Forschungslücken, die mit diesem Forschungsansatz bearbeitet werden können.

So wirken etwa politische Institutionen wie Wahlregime – aber auch die Kompetenzverteilung in Regierungen oder die spezifischen Arrangements fiskalischer und administrativer Dezentralisierung – als Anreize, welche kollektives Handeln erleichtern bzw. erschweren. In diesem Zusammenhang hat die Forschung über Wahlregime und den Zuschnitt exekutiver Kompetenzen bereits mehrfach dazu geführt, den Verlauf bestimmter Politikreformen erklären zu können. Zumindest in der deutschen politikwissenschaftlichen Lateinamerikaforschung sind darüber hinausgehende Versuche, eine solche Perspektive einzunehmen, jedoch immer noch eher Ausnahme als Regel. Schließlich muss sich die Entwicklungszusammenarbeit auch jenseits der Förderung von “guter” Regierungsführung immer stärker mit solchen Analysen beschäftigen. Mit dem Anstieg der Anzahl der in Reformen involvier-

ten Akteure und Reformbaustellen in Lateinamerika wird die Aufgabe einer modernen Entwicklungszusammenarbeit zunehmend darin bestehen, institutionelle Beratung auf die Lösung solcher Probleme kollektiven Handelns auszurichten. Will die Entwicklungszusammenarbeit einen erfolgreichen Beitrag hierzu leisten, dann steigen die Wissensanforderungen über die Konstellation von Akteuren sowie von formellen und informellen Institutionen in den zu bearbeitenden Politikfeldern. Eine institutionenökonomische Perspektive ist dabei am ehesten dazu in der Lage, die Komplexität politischer Prozesse zu erfassen, ohne dabei in Beliebigkeit zu verfallen oder bei bloßer Deskription zu verbleiben.

Literaturverzeichnis

- Avelino, George/Brown, David/Hunter, Wendy (2005): "The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980-1999". In: *American Journal of Political Science* 49.3, S. 625-641.
- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Cooperation*. New York.
- Bates, Robert (1998): "Institutions as Investments". In: Borner, Silvio/Paldam, Martin (Hrsg.): *The Political Dimension of Growth*. New York: St. Martin's Press, S. 3-19.
- Bodemer, Klaus (³2001): "Entwicklungstheorien und Entwicklungspolitik". In: Mols, Manfred/Lauth, Hans-Joachim/Wagner, Christian (Hrsg.): *Einführung in die Politikwissenschaft*. Paderborn, S. 345-372.
- Bodemer, Klaus/Carreras, Sandra (1997): "Die politischen Parteien im demokratischen Transitions- und Konsolidierungsprozeß in Südamerika: Argentinien, Chile und Uruguay im Vergleich". In: Merkel, Wolfgang/Sandschneider, Eberhardt (Hrsg.): *Systemwechsel 3. Parteien im Transformationsprozeß*. Opladen: Leske + Budrich, S. 171-213.
- Borner, Silvio/Paldam, Martin (Hrsg.) (1998): *The Political Dimension of Growth*. New York: St. Martin's Press.
- Brown, David/Hunter, Wendy (2004): "Democracy and Human Capital Formation: Education Spending in Latin America, 1980 to 1997". In: *Comparative Political Studies*, 37.7, S. 842-864.
- Cardoso, Fernando E./Faletto, Enzo (1976): *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley, Cal.
- Eichengreen, Barry (2002): *Financial Crisis – and what to do about them*. New York: Oxford University Press.
- Esser, Hartmut (2001): *Soziologie: Spezielle Grundlagen*, Band 6: *Sinn und Kultur*. Frankfurt a.M./New York: Campus.

- Faust, Jörg (2003): "Politische Herrschaft und wirtschaftliche Entwicklung: Lateinamerika in den 1990er Jahren". In: *PIN Politik im Netz* <www.politik-im-netz.com>, 4. Jg., Ausg. 21 (14.3.2006).
- (2004): "Finanzkrisen in jungen Demokratien". In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4/04.
- (2006a): "Die Dividende der Demokratie – Politische Herrschaft und gesamtwirtschaftliche Produktivität". In: *Politische Vierteljahresschrift* 47.1, S. 62-83.
- (2006b): *Solow meets Dahl. Productivity and Democracy in Latin America, 1975-2000 (mimeo)*.
- Faust, Jörg/Lauth, Hans-Joachim/Muno, Wolfgang (2004): "Demokratisierung und Wohlfahrtsstaatlichkeit in Lateinamerika". In: Croissant, Aurel/Erdmann, Gero/Rüb, Friedbert (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politiken in jungen Demokratien*. Opladen: Leske + Budrich, S. 189-222.
- Haggard, Stephan/Kaufman, Robert R. (1995): *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Halperin, Morton/Siegle, Joseph T./Weinstein, Michael M. (2004): *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*. London: Routledge.
- Immergut, Ellen M. (1998): "The Theoretical Core of the New Institutionalism". In: *Politics and Society* 26.1, S. 5-34.
- Interamerican Development Bank (2005): *The Politics of Policies: Economic and Social Progress 2006 Report*. Washington, D.C.
- Kessler, Timothy (1998): "Political Capital: Mexican Financial Policy under Salinas". In: *World Politics* 51.1, S. 36-66.
- Kunz, Volker (1997): *Theorie rationalen Handelns – Konzepte und Anwendungsprobleme*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merkel, Wolfgang et al. (2003): *Defekte Demokratie. Band 1. Theorie*. Opladen: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mols, Manfred (1985): *Demokratie in Lateinamerika*. Stuttgart: Schöningh.
- Muno, Wolfgang (2005): *Reformpolitik in jungen Demokratien. Vetospieler, Politikblockaden und Reformkoalitionen in Argentinien, Uruguay und Thailand*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- North, Douglas C. (1992): *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Siebeck & Mohr.
- O'Donnell, Guillermo (1994): "Delegative Democracy". In: *Journal of Democracy* 5.1, S. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe (1986): *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore/London: Johns Hopkins University Press.
- Olson, Mancur (1993): "Dictatorship, Democracy and Development". In: *American Political Science Review* 87.3, S. 567-576.
- (2000): *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.

- Olson, Mancur/Saarna, Naveen/Swamy, Anand (2000): "Governance and Growth. A simple Hypothesis Explaining Cross Country Differences in Productivity Growth". In: *Public Choice* 102.3, S. 341-364.
- Plümper, Thomas (2001): "Die Politik wirtschaftlichen Wachstums in autoritären Staaten". In: *Politische Vierteljahresschrift* 42.1, S. 79-100.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schamis, Hector E. (1999): "Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America". In: *World politics: a quarterly journal of international relations* 51.2, S. 236-268.

Rodrigo Arocena

Capital y conocimiento: ¿qué más?

la combinación de capital y conocimiento
permite producir cada vez más con menos trabajo.
A nivel político este proceso implica
la pérdida de valor del trabajo,
un gran golpe al acuerdo histórico entre el capital y el trabajo,
y con ello a la resolución pacífica
del conflicto central de la modernización
Klaus Bodemer (1998: 64).

1. Prólogo

La cita que encabeza este trabajo es su hilo conductor. Ella confirma y explica la sintética caracterización de la gran transformación contemporánea como “la victoria aplastante del capital, tanto sobre el trabajo como sobre el Estado” (Halperin 1992). Creo que, juntas, esas citas definen la sociedad en la que estamos empezando a vivir. En cualquier caso, ellas ponen de relieve ciertos problemas mayores de hoy y seguramente de mañana. En torno a su discusión conocí a Klaus Bodemer allá por 1990; a partir de entonces aprendí mucho de lo que hace, dice y escribe, y hasta llegué a colaborar con él. Estas líneas quieren expresar mi admiración por su labor y mi reconocimiento por su amistad generosa, así como la certeza de que seguiremos aprendiendo en el futuro de lo que Klaus opine acerca de las cuestiones aquí encaradas. Eso de por sí justifica el atrevimiento de incursionar en asuntos de tamaño envergadura.

2. La sociedad emergente en los “países centrales”

2.1 Sobre un enfoque de James Galbraith

Sintetizamos aquí ciertos planteos de una obra que analiza aspectos medulares de “la combinación de capital y conocimiento” en Estados Unidos, vale decir, en el país que desempeña un papel análogo al de Inglaterra durante la emergencia de la sociedad industrial.

Galbraith (2000: 90-95, 107-113) describe en términos estilizados una economía de tres niveles. Primero define al “sector K”, donde K corresponde a *Knowledge* y a *Kapital*; es el sector intensivo en conocimiento, esencialmente productor de bienes de capital en sentido amplio que incluye desde la fabricación de máquinas hasta la elaboración de software. Ocupa a gran cantidad de las personas altamente calificadas que Reich (1993) denomina “analistas simbólicos”. Luego describe el “sector C”, de producción de bienes de consumo, y el “sector S”, de los trabajadores de servicios, que en la economía de USA ocupa a más del 80% de los trabajadores. En esta estructura estilizada hay una tendencia a que las remuneraciones en el sector K sean bastante más altas que en los otros porque es el nivel de la innovación y del poder monopolista moderno, donde los “trabajadores de conocimiento” tienen gravitación importante que crece con la expansión económica y las presiones de la competencia. En la otra punta, los trabajadores en el sector S es precaria; sus trabajadores tienen escasa incidencia en la fijación de sus salarios, que varían a la baja si no lo compensa la presión social y política. En el sector C el panorama es más diversificado, dependiendo de la rama específica, los niveles de modernización y de inserción en el comercio internacional, y el balance de poder entre las empresas y los asalariados. Sólo después de 1970 en USA empezó a constatar un rendimiento del sector K considerablemente más alto que el de los otros; allí está el núcleo la economía del conocimiento, con alto “poder de monopolio”.

Esta clasificación abarca diversas cuestiones complejas, como la caracterización de los servicios, a las que Galbraith dedica gran atención y que no necesitamos siquiera rozar aquí. Lo que importa subrayar es que la emergencia de lo que –por cuenta nuestra, bien entendido– podríamos llamar la KKS (*Kapital Knowledge Society*) ha generado, como la mayoría de las grandes transformaciones históricas, tanto ganadores como perdedores. Galbraith (2000: 163-166) sostiene que las revoluciones tecnológicas son instrumentos de una masiva transferencia de riqueza, desde los usuarios de tecnología a los productores de tecnología. Cuando no existen contrapesos, el cambio técnico acelerado incrementa las desigualdades sociales en general.

Pero la afirmación de la desigualdad no ha sido “determinada” por la técnica, sino que ha tenido lugar a través de un proceso sin duda condicionado por la evolución tecnológica pero también provisto de

alto contenido político, que implicó en particular una profunda reorientación del accionar estatal, desde una cierta defensa de los sectores menos privilegiados a la actitud opuesta.

The worker's state, it would seem, did not just decline and finally collapse in the Soviet Union. Rather, a much more powerful, much more successful one also fell into decay, over the same period of time, in the United States (Ibíd.: 165).

Hemos transcrito textualmente esta frase, porque completa la imagen de “la victoria del Capital sobre el Trabajo y aún sobre el Estado” en USA. Las consecuencias sociales y políticas de semejante evento son sintetizadas en los siguientes términos:

It is leading toward the transformation from a middle-class democracy into something that more closely resembles an authoritarian quasi democracy, with an over class, an underclass, and a hidden politics driven by money (Ibíd.: 4).

Si bien la valoración del pasado parece demasiado benévola, resulta vigorosa la caracterización de la transformación en curso, sobre todo si se piensa que fue escrita antes de la primera victoria electoral de George W. Bush. La tesis es, a nuestro entender, que la KKS tiende a la plutocracia.

2.2 Modo de producción y modo de desarrollo

El enfoque reseñado constituye un sólido sostén para un punto de vista (Arocena/Sutz 2003, capítulo 6) que aquí sintetizamos. Hablar de la economía global del conocimiento, o expresiones similares, es demasiado parcial en más de un aspecto. En primer lugar, hay que tener en cuenta tanto las dinámicas técnico-productivas fundamentales –lo que constituye según diversos autores el “modo de desarrollo”– como las relaciones sociales de producción predominantes, el “modo de producción”.

En el Norte ha tomado cuerpo un modo de desarrollo en el cual la generación, transmisión y utilización de conocimiento científico y tecnológico avanzado desempeña un papel central y en gran medida nuevo; los procesos de innovación y aprendizaje se ubican consiguientemente en el centro de las dinámicas productivas.

La transformación resultante de la estructura ocupacional no se limita a las actividades vinculadas con las tecnologías “de punta”. Por

ejemplo, un estudio realizado en Canadá constató que, durante las décadas finales del siglo XX, se ampliaron sustancialmente las ocupaciones intensivas en conocimiento en el conjunto de la economía; el empleo vinculado con las ciencias sociales y las humanidades se incrementó a un ritmo claramente superior que en el caso de la ingeniería y las ciencias naturales, lo que llevó a los autores del estudio a sugerir que la tendencia hacia la centralidad del conocimiento abarca más que el cambio técnico en sentido restringido, y sobre todo mucho más que el auge de las tecnologías de la información y la comunicación, incluyendo en especial el crecimiento tanto del número como de la complejidad de las transacciones y vinculaciones entre grupos sociales y seres humanos (Lavoie/Roy/Therrien 2003). Si bien las ciencias naturales y las tecnologías están en el núcleo del nuevo modo de desarrollo, la gravitación que en el mismo tiene el conocimiento es mucho más amplia.

La incidencia del conocimiento desborda a la economía, pues lo decisivo es el potencial desestabilizador de las relaciones sociales y de las condiciones de vida que el conocimiento ha adquirido:

The central phenomenon of the modern age is that as an aggregate we know more. New knowledge developed in the past three centuries has created a great deal of social conflict and suffering, just as it was the origin of undreamed-of wealth and security. It revolutionized the structures of firms and households, it altered the way people look and feel, how long they live, how many children they have, and how they spend their time. Every aspect of our material existence has been altered by our new knowledge (Mokyr 2002: 3).

Un ejemplo del carácter desestabilizador, llamado a cobrar creciente incidencia, lo constituyen las posibilidades, riesgos, polémicas inmensas y cambios aún impredecibles que las nuevas biociencias y biotécnicas generan. Esta desestabilización generalizada tiene lugar en un modo de producción que durante las últimas décadas ha reafirmado y profundizado su carácter capitalista, en un proceso estrechamente imbricado con la nueva gran ola de avance científico e innovación tecnológica (Castells 1996).

En el Sur, la desestabilización es también mayúscula, pero no precisamente porque emerja una economía basada en el conocimiento, sino en buena medida porque ello más bien no sucede. Se configura así una asimetría considerable entre los “países centrales” y las variadas “semiperiferias”, “periferias” y zonas marginalizadas. Esa asime-

tría se traduce en un relevante diferencial de poder, que se suma a otros para dibujar la configuración actual del subdesarrollo y la dependencia.

Las muy esquemáticas afirmaciones precedentes pueden ser elaboradas y dotadas de mayor soporte empírico de modo de arribar a la siguiente conclusión:

Durante alrededor de dos siglos, de maneras muy variadas, en distintas áreas del planeta, se pasó de sociedades de base agraria a sociedades dinamizadas por la industria. Parecería haberse iniciado un proceso de envergadura comparable, en el que las sociedades industriales técnicamente más avanzadas entran en una mutación que, de manera muy resumida y provisional, podría caracterizarse en los siguientes términos: la emergencia conflictiva, localizada en el Norte, pero con alcances globalmente desestabilizante, de un tipo de sociedad capitalista, a dominante financiera a la vez que basada en el conocimiento, motorizada por la innovación y modelada por los procesos de aprendizaje, trastoca las condiciones de vida de todos los seres humanos, pero de maneras muy asimétricas, según se puede comprobar tanto en el mundo del trabajo como en el mundo del subdesarrollo (Arocena/Sutz 2003: 142).

En este sentido es que hablamos de la sociedad capitalista del conocimiento, la KKS.

3. El mundo de pocos

La frase de Bodemer que sirve de hilo conductor a este texto sugiere porqué para muchos resulta tan difícil hallar un lugar en este mundo.

Según Galbraith (2000: 209), la economía que describe necesita un número relativamente pequeño de técnicos, gestores y financistas de gran talento, ubicada por encima de una población trabajadora “nominalmente alfabetizada y políticamente apática”. La producción se multiplica en cantidad y diversidad, como el poder de consumo de bastante gente y la prosperidad inaudita de algunos; mientras, encontrar ocupación estable, en condiciones decorosas y con remuneración aceptable no es fácil ni siquiera en el Norte y muy difícil en el Sur.

Existe una tendencia poderosa a la desigualdad porque se puede producir cada vez más con menos gente y, además, porque el conocimiento devenido recurso económico fundamental es en sí mismo fuente de desigualdad. Si dos personas producen con carbón y acceden a la misma cantidad de su recurso básico, quién más lo use menos tendrá. Lo contrario sucede con el conocimiento, un recurso del cual más

dispone quien más lo utilice mientras que lo pierde quien poco lo emplea. En la gestión de la ciencia y la tecnología se ha hecho rutinario hablar de “efecto Mateo”, una expresión introducida por Merton, para indicar que los grupos de investigación más fuertes reciben mayores apoyos y por ende sus ventajas respecto a los demás se hacen aún mayores. En la distribución del poder del conocimiento se detecta un efecto Mateo generalizado: “al que ya tiene se le dará y tendrá en abundancia, pero al que no tiene, se le quitará aun lo que tiene” (Evangelio según Mateo: 13, 12).

La clave de ese poder no está sólo ni principalmente en la generación de conocimientos sino en la capacidad para usarlo, para introducirlo efectivamente en las prácticas colectivas, vale decir, en la capacidad para la innovación. Las economías más poderosas se basan en el conocimiento pero tienen a la innovación como motor (de la Mothe/Paquet 1996). La introducción de lo nuevo posibilita resolver mejor diversos problemas; pero es arma de varios filos. En líneas generales, la difusión de las innovaciones –como lo destaca un gran estudioso del tema (Rogers 1995)– suele favorecer ante todo a quienes disponen de mayores medios, conocimientos y vínculos sociales, por lo que a menudo incrementa las asimetrías sociales.

Numerosos autores han destacado que una causa relevante en el fracaso del socialismo real fue que, como “modo de producción”, no facilitaba y aún trababa la innovación cuando ésta se estaba convirtiendo en el motor principal de la economía. Pero ni ello ni nada de lo anotado antes implica que un “modo de desarrollo” basado en el conocimiento tuviera necesariamente que converger con el tipo de capitalismo hoy predominante. La convergencia que efectivamente se dio fue el resultado de enfrentamientos y procesos concretos, un resultado favorecido pero no determinado por tendencias a la desigualdad como las antes destacadas, que no son por cierto “leyes de hierro”, ni condiciones imprescindibles para que funcione la economía del conocimiento. Bien dice Roemer (1995: 164)

que la concentración extrema de beneficios característica de las sociedades capitalistas no se debe a la posesión y al uso, por parte de unos pocos, de talentos escasos, como parece implicar su remuneración en el capitalismo.

Cabe estimar además que

esos talentos serían [...] igualmente usados, incluso por los más interesados de sus poseedores, con una remuneración substancialmente menor que reciben bajo relaciones de propiedad capitalista.

El panorama de hoy parece reeditar la verdadera “captura” de la Revolución Industrial por el gran capital, que no la protagonizó pero que llegó a controlarla.

Esa revolución tecnológica escenificada en Inglaterra constituyó un enorme incremento del poder colectivo, medido por la capacidad de movilizar gran cantidad de gente, de extraer energía de la naturaleza, y de explotar a otras civilizaciones (Mann 1993: 12-13). Fue la obra de diversos actores sociales que pueden considerarse parte de la pequeña burguesía clásica y, en tanto tal, “posiblemente el mayor logro de una clase en la historia humana” (Ibíd.: 96). Ahora bien:

No fue la riqueza adquirida, no fue Londres ni su capitalismo mercantil y financiero lo que provocó la sorprendente mutación. Londres no asumirá el control de la industria hasta después de 1830. Observamos así, con un amplio ejemplo, cómo la fuerza, la vida de la economía de mercado e incluso de la economía de base, de la pequeña industria innovadora y, en no menor grado, del funcionamiento global de la producción y los intercambios, son las que soportan sobre sus espaldas lo que pronto se llamará capitalismo *industrial* (Braudel 1985: 124).

En el capitalismo *del conocimiento* ha llegado a suceder algo comparable. Son las instituciones financieras las que se ubican en el corazón de toda la estructura de la distribución de ingresos; se asiste a una concentración sin precedentes del capital financiero; es éste el que domina el actual “régimen de acumulación” (Chesnais/Sauviat 2003, en particular 74-77).

En semejante contexto histórico, no puede sino desempeñar un papel central la tendencia a la privatización del conocimiento. Esa tendencia alcanza incluso a lo más básico de la investigación académica y a sus “bienes comunes” tradicionales (Hellström 2003). En la agricultura, las grandes corporaciones utilizan para generar las tecnologías de las que son propietarias conocimientos que provienen del dominio público, gubernamental, académico o local y tradicional, privatizándolos mediante los regímenes de propiedad intelectual, como antaño los cercamientos privatizaron los bienes comunes del campesinado (Parayil 2003: 974).

Es de notar, sin embargo, que la tendencia a la privatización no es inherente al conocimiento mismo, a sus condiciones de producción o a sus ramas hoy más gravitantes. Por ejemplo, uno de los fenómenos más impresionantes en el mundo de la informática es el éxito del “Linux Open Source”, software de código abierto, no propietario; la transformación de un bien privado en un bien colectivo ha sido el logro de un verdadero movimiento social de programadores (Bonaccorsi/Rossi 2003). Vale la pena subrayar que

la coordinación jerárquica basada en la propiedad de los recursos no es una condición necesaria para llevar a cabo complejas tareas de desarrollo de software. Por el contrario, una coordinación de ese tipo terminaría por deprimir la motivación intelectual, estética y basada en el placer que parece intrínseca a la comunidad de programadores (Ibid: 1248, nuestra traducción).

Aunque el conocimiento puede expandirse mediante variados incentivos y motivos, lo que prima hoy es la poderosa tendencia a su privatización que resulta inherente a la sociedad capitalista del conocimiento: sus relaciones de producción características van envolviendo al recurso productivo fundamental del modo de desarrollo.

Las políticas que prevalecen en numerosos países del Norte y del Sur impulsan a grandes productoras de ese recurso, las universidades, a convertirse en protagonistas de “la capitalización del conocimiento”. El proceso ha sido estimulado en particular por la ley Bayh-Dole, aprobada en 1980 por el congreso estadounidense, que permite a las universidades patentar como propios incluso resultados obtenidos con fondos federales. En general, las patentes se multiplican y su campo se amplía de forma hasta hace poco inimaginable. Según una sentencia dictada en 1980 por la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, “todo lo que bajo el sol ha sido hecho por el hombre es patentable” (Parayil 2003). Los derechos de propiedad intelectual se ubican en el centro de la vida económica y, particularmente, de las negociaciones comerciales internacionales. Estas tienden a incorporar a la educación, vista como servicios de transmisión de conocimientos que deberían responder a la lógica de las ganancias.

La sociedad capitalista del conocimiento configura a escala global un mundo donde hay lugar realmente para pocos. Varios buscan el suyo por vías desesperadas, como las de la inmigración clandestina. Otros recurren a la violencia, o son arrastrados por ella. También aquí

se puede comprobar la nueva centralidad del conocimiento, al que recurren ampliamente algunas de las modalidades más exitosas de la moderna economía criminal.

La violencia en general suele venir de la mano de la alta desigualdad, como lo muestra la dolorosa experiencia de América Latina, que es no sólo la región más desigual sino también la más violenta del mundo, si se la mide en términos de homicidios registrados.

Los datos llevan a concluir que la violencia no disminuyó en absoluto en América Latina, sino que todo lo que se observa es más bien una transformación de su estructura: el predominio de la violencia política, que caracterizó las décadas de 1970 y 1980, ha cedido paso a una violencia social, que refleja los crecientes problemas económico-sociales en la región y un auge de la marginalización y la pauperización de grandes capas de las sociedades latinoamericanas (Bodemer 2004: 241).

La exclusión alimenta las fuentes de la inseguridad, desde el delito común hasta la violencia fundamentalista.

La emergencia de la sociedad capitalista industrial suscitó grandes resistencias que los sindicatos y partidos obreros lograron en buena medida canalizar en torno a un ideal de sociedad distinta, que inspiraba reivindicaciones concretas, de carácter propositivo, racional, viable y altamente deseable. En algunas regiones y durante un cierto período, los conflictos desembocaron en soluciones relativamente pacíficas, que redujeron sensiblemente las privaciones y la desigualdad. Hoy, las tendencias globalmente excluyentes de la KKS generan masivas respuestas de carácter defensivo, vertebradas por una amplia diversidad de organizaciones y movimientos sociales. De su poder para construir alternativas viables y atractivas para muchos dependerá en no poca medida el futuro de casi todos.

4. Preguntas fuera de época

4.1 ¿Cuál economía?

La victoria del capital tuvo lugar también en el campo de la ideología, tanto en los valores como en las interpretaciones prevalecientes acerca de las dinámicas sociales. El Primer Ministro socialista francés Lionel Jospin repetía algo del siguiente tenor: “economía de mercado sí, sociedad de mercado no”. Más allá de su intención, la frase padece de una doble limitación. Por un lado, casi no parece haber límites para la mercantilización de las relaciones sociales, alimentada en buena me-

dida por los procesos de privatización. Por otro lado, no es evidente que, más allá de la ideología dominante, “economía de mercado” sea la adecuada caracterización de los sistemas productivos más exitosos: “virtually all of the success stories involve mixed economies with large governments” (Stiglitz 1994: 4).

Hay cometidos imprescindibles para los que no se han inventado instituciones menos defectuosas que mercados y estados, que inevitablemente coliden entre sí con efectos perniciosos, los cuales sin embargo se amplían exponencialmente cuando el papel en la economía de una u otra de esas instituciones es minimizado. Las economías que conocieron avances más notables durante las últimas décadas del siglo XX combinaron un amplio funcionamiento de los mercados con una relevante intervención estatal. Se necesitan mercados para promover y organizar la competencia, así como para manejar económicamente la información. Pero no alcanzan los mercados para asignar eficientemente toda la inversión ni para tener en cuenta sus diversos efectos, particularmente en lo que se refiere al largo plazo. La compensación de las desigualdades en la distribución del ingreso, la promoción de la educación y la investigación, la construcción de bienes públicos como las infraestructuras y la prevención de la contaminación son ejemplos elocuentes de cometidos que necesitan protagonismos públicos.

Las contradicciones entre mercados y estados son inevitables, pero no necesariamente contraproducentes. Dice Roemer (1995: 54):

lo que casi todo el mundo consideraría el gran éxito social y económico de las socialdemocracias escandinavas muestra que es posible alterar substancialmente en un sentido igualitarista la distribución de la renta en un país capitalista sin desvirtuar de una manera inaceptable los incentivos a la maximización del beneficio.

Por otra parte,

los “milagros” de desarrollo en el este asiático del período de posguerra muestran la posibilidad de una intervención estatal a gran escala que no exime de la disciplina competitiva a los propietarios y ejecutivos de las empresas.

No cabe ya hablar de economía mixta, como era frecuente antaño, para referirse a una yuxtaposición de propiedad privada y propiedad estatal. Se trata sí, primero, de no ignorar el inmenso papel económico del Estado, en todas las variantes del capitalismo, particularmente en

Estados Unidos. Se trata también de extraer las lecciones de los procesos reales más eficientes en materia de uso socialmente útil del conocimiento. La reflexión en torno a esos procesos ha alimentado, por ejemplo, la teoría de los “sistemas de innovación”; la misma destaca el papel de diversos actores en los procesos sociales de innovación, la relevancia de los vínculos entre ellos y el papel articulador que le corresponde al sector público, entre otros cometidos que también debe desempeñar para que la innovación sea realmente “sistémica”. Así, al igual que ciertos elementos de juicio antes evocados, esta teoría invita a pensar en economías donde mercados y estados cumplen papeles en parte complementarios y en parte conflictivos, pero ambos imprescindibles, sin que por supuesto sean los únicos “protagonistas” que merecen atención.

Richard Nelson sostiene que economías mixtas (o mezcladas) es lo que de hecho son las economías modernas. Destaca que se trata de estructuras donde los modos de “gobernanza” y organización son variados, de modo que los mercados juegan un papel predominante en ciertas partes, aunque por lo general “mezclados” con otros modos, mientras que en amplias porciones de la economía el mercado desempeña un papel subordinado (Nelson 2002: 113).

En el sentido esbozado, ¿no es la economía mixta un marco conceptual adecuado para pensar las realidades y las perspectivas de la economía del conocimiento?

Una interrogante semejante apenas si aparece en los márgenes de los debates contemporáneos. En primer lugar, probablemente, porque los intereses dominantes la relegan. Pero quizás también porque en la agenda de la economía pesa más la ideología al uso que la más elaborada teoría. Eso es al menos lo que se desprende de ciertos enfoques de indudable solidez.

La aspiración a conjugar las aspiraciones éticas del socialismo con la comprobación, teórica y fáctica, de la necesidad de los mercados llevó a elaborar las ideas del “socialismo de mercado”, que alcanzaron cierto auge cuando se hicieron notorias las trabas que el “socialismo real” estadista imponía a la expansión de las fuerzas productivas. Stiglitz (1994) presenta una crítica a la teoría económica del socialismo de mercado que luce demoledora; ahora bien, la médula de la crítica es la afirmación de que dicha teoría se tomó demasiado en serio el modelo neoclásico “standard”. Y éste es el que propone reemplazar por una

concepción bastante distinta, en la que se preste especial atención no sólo a las fallas de los mercados y a las formas de la competencia que no se refieren sólo a los precios sino también a las limitaciones y asimetrías de la información así como a la incidencia de la innovación. No sabría ser exagerada la gravitación de tales factores en una “economía del conocimiento”. Para su estudio, la teoría económica al uso parece bastante estéril.

La obra citada, cuyo propósito manifiesto es responder afirmativamente a la pregunta de si el socialismo se ha desvanecido, pone otra pregunta sobre el tapete: “the question is whether the insights of modern economic theory and the utopian ideals of the nineteenth century can be brought closer together?” (Stiglitz 1994: 277).

4.2 Acerca de ciertos ideales de ayer

La cuestión tiene que ver con el lugar de los ideales socialistas en la sociedad capitalista del conocimiento. ¿Cómo caracterizarlos brevemente? Se trata de descartar lo circunstancial y lo irreversiblemente perimido, para centrar la atención en lo que podría conservar algún tipo de vigencia. La herencia de los planteos del siglo XIX incluye una aspiración a la acción colectiva, a partir no de personas o de intereses circunstanciales, sino de una ética de las ideas encarnada en el protagonismo de sectores desfavorecidos.

En la visión marxista, la presunción de que una cierta dinámica de la historia jugaba a favor justificó la concentración de la actividad ideológica en la crítica del capitalismo: cuestionar y combatir al orden existente facilitaba el tránsito hacia una nueva etapa histórica, que se garantizaba sería distinta y mejor; “el mundo marcha(ba) hacia el socialismo”. Elaborar propuestas para el largo plazo era “utópico” –vale decir, no “científico”, de donde estéril– y además innecesario, pues del largo plazo se ocuparían las leyes de la historia. Lo que hacía falta era una herramienta, una ganzúa, para abrir la puerta al futuro. Ello se planteó, ya en el Manifiesto Comunista, como un programa para construir el socialismo desde el poder del Estado. Para quienes, después de 1917, reivindicaron que los hechos estaban respaldando semejante visión, la cuestión ideológica, tanto en lo programático como en lo ético, llegó a tener como eje central la defensa del orden existente en el “socialismo real”.

Las leyes de la historia parecen propias más bien de la ciencia de otra época que de la realidad. El socialismo de Estado soviético implosionó, en gran medida porque no tuvo flexibilidad como para adaptarse a la emergencia de un nuevo “modo de desarrollo”; en clave marxista, las relaciones de producción bloquearon la transformación de las fuerzas productivas hasta que estallaron. El comunismo chino favorece una modalidad de sociedad capitalista del conocimiento cuya evolución no logramos siquiera atisbar, pero cuya incidencia a escala planetaria es ya evidente. Un “modo de producción” de tipo socialista ha desaparecido de la pantalla de radar. Los programas de índole socialista, más allá de intenciones, no desempeñan un papel apreciable en el mundo de hoy. La pregunta acerca de la hipotética vigencia de los ideales socialistas vuelve a las raíces: ¿cuáles son sus fundamentos éticos?

Una manera brevísima, pero tal vez no errónea, consiste en decir que ser socialista es tomarse en serio la triple consigna de la Revolución Francesa y atribuir la misma relevancia a las tres componentes. Los liberales sostienen que la libertad es lo decisivo. Lo característico de la izquierda es ubicar a la igualdad en un lugar no menos importante, como elocuentemente lo expone Bobbio (1995); no casualmente grandes historiadores ubican el comienzo del movimiento socialista en el Movimiento de los Iguales, encabezado por Graco Babeuf hace más de 200 años. La equiparación de libertad e igualdad constituye lo que cabría llamar la definición individualista de ser de izquierda. Intentemos precisar esto evocando otra formulación famosa, la que encabeza la Declaratoria de Independencia de Estados Unidos, que dice más o menos así: “Consideramos como verdades evidentes por sí mismas que los seres humanos han sido creados iguales, con ciertos derechos inalienables que incluyen la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”. Cuando se pone al mismo nivel libertad, igualdad y fraternidad se resalta el protagonismo de los colectivos como una de las dimensiones de la búsqueda de la felicidad, volcada al accionar en este mundo y racionalmente orientada.

La idea del protagonismo de los actores colectivos se formula de maneras diversas en distintas épocas. Por ejemplo, en la fundación de la I Internacional se expresó en la afirmación: “La emancipación de los trabajadores deberá ser obra de los trabajadores mismos”. Esa idea incluye la noción esencialmente igualitaria de que en las decisiones

colectivas todos pueden tener un grado de incidencia real. La expresión clásica de esa noción data de hace casi dos mil quinientos años, pues se atribuye a Pericles: “si bien sólo unos pocos pueden dar origen a una política, todos nosotros somos capaces de juzgarla”. El cultivo de lo que todos compartimos –la razón humana, con sus alcances y carencias– es condición necesaria para las búsquedas colectivas de la felicidad, o de una cuota menor de infelicidad. Inspirado en valores semejantes, el socialismo fue un movimiento que, en sus mejores momentos, hizo realidad la luminosa expresión de Hirschman (1999: 101) cuando habla de la “felicidad de la búsqueda”, que en ciertas condiciones surge de la participación en el accionar colectivo.

4.3 Sobre la pregunta de Stiglitz

Habiendo resumido apretadamente lo que vemos como los pilares esenciales del ideario socialista, queremos poner a la discusión una respuesta tentativa a la pregunta de Stiglitz acerca de la posibilidad de vincular la economía de hoy y los ideales del siglo XIX: conjeturamos que en la sociedad capitalista del conocimiento el socialismo puede tener vigencia como fuente de inspiración, pues sus fundamentos constituyen no sólo valores perdurables sino pistas orientadoras para la acción.

No se trata de un pronóstico sino tan sólo de una suposición cuyo eventual respaldo empírico sería interesante explorar. Para ello habría que “operacionalizarla”; un paso previo a esa tarea –que aquí no cabe intentar– es pasar de esa conjetura única y muy general a formulaciones todavía bastante generales pero referidas específicamente a ciertos sectores de la vida social; ensayaremos un primer paso en esa dirección, con el propósito de recibir algunos comentarios que ayuden a avanzar, llegando eventualmente a bosquejar “indicadores” adecuados para contrastar la conjetura con el devenir de los acontecimientos.

La idea orientadora es que los ideales fundacionales del socialismo y ciertas experiencias históricas a ellos vinculados pueden ser una inspiración para diversas formas de la acción colectiva, en el corazón del “modo de desarrollo” constituido en torno al conocimiento, que sean a la vez eficientes y solidarias, contribuyendo así a contrarrestar “la pérdida de valor del trabajo” destacada por nuestro hilo conductor.

La privatización del conocimiento implica que la “demanda solvente” moldea la agenda de investigación, dejando poco lugar en ella tanto para las necesidades sociales de los sectores con escaso poder de compra como para las cuestiones de largo plazo. Agendas públicas de investigación son necesarias tanto para compensar ese sesgo hacia la desigualdad en el presente como para ir construyendo los bienes públicos de conocimiento en que se apoyarán las tecnologías del futuro, lo cual es fundamental tanto para sostener la expansión de la producción de bienes y servicios como para hacerla sustentable, vale decir, para conjurar los riesgos que esa misma expansión genera.

Los procesos de innovación predominantes suelen incrementar la polarización entre ganadores y perdedores del cambio técnico, lo que erosiona su base social. Las alternativas pueden pasar por organizar las políticas de innovación ante todo como políticas sociales, orientándolas a resolver de manera nueva y usando el conocimiento más avanzado los problemas colectivos más relevantes. Ejemplos elocuentes al respecto se encuentran en el campo de la bioinnovación –la innovación ligada a las ciencias y tecnologías biológicas–, desde las cuestiones de la salud hasta formas de introducción de técnicas avanzadas en la agricultura que, más que someter al campesinado del Tercer Mundo al poder de las transnacionales, realcen su saber y respeten su papel en la innovación concebida como proceso interactivo (Arocena/Sutz 2005).

Lo anotado recién se vincula con una de las “ideas fuerza” de la teoría de los sistemas de innovación. A saber, la introducción en la práctica de nuevos conocimientos puede ser más eficiente –no sólo en términos sociales sino también en términos estrictamente económicos– cuando los “usuarios” de los nuevos conocimientos pueden desempeñar un papel activo, particularmente en el planteo de los problemas y en la discusión de las eventuales soluciones. Cuanto mayor sea la gravitación del conocimiento en la producción entendida en sentido amplio, mayor puede ser la eficiencia de respaldar, particularmente mediante información y capacitación, a los actores más débiles de los inherentemente conflictivos procesos de innovación, como los asalariados, pequeños productores, consumidores y los sindicatos, cooperativas u otras organizaciones que los agrupan.

El poder multiplicado del conocimiento hace de la educación un factor central de la estratificación social. Probablemente la propuesta

transformadora más relevante de nuestra época –con clara inspiración en lo mejor del socialismo– sea la generalización de la enseñanza avanzada, de nivel terciario y real calidad, permanente y conectada a lo largo de la vida entera con el mundo del trabajo. Los países que más avancen en esa dirección mejor combinarán mayor eficiencia económica y menor desigualdad social con la revalorización del trabajo.

De hecho, cambios de ese tenor se están procesando en –parte de– las sociedades del Norte desde hacia algunas décadas. La gran interrogante es si esa evolución acentuará o disminuirá la exclusión interna –la sociedad de los “dos tercios”, o menos– y la asimetría externa con gran parte del “Sur”, donde la expansión de un “modo de desarrollo” basado en el conocimiento resulta trabada tanto por las escasas posibilidades de acceso a la educación avanzada como por las aún más escasas oportunidades para desempeñar un trabajo que requiera semejante educación e impulse a su permanente renovación.

Las dinámicas de la KKS horadan a los Estados de Bienestar, que constituyeron una notable construcción social en varios países del Norte y, en cierta medida, también en algunos del Sur. El aporte parcial pero sustancial a tal construcción de las ideas socialistas es uno de sus mayores logros históricos. Es improbable su financiación como extendidos regímenes de pasividades. Si fomentan desempeños laborales con escasas variaciones, resultan poco eficientes para la economía basada en el conocimiento, motorizada por la innovación y modelada por los procesos de aprendizaje permanente. En tal caso resultan además contradictorios con la noción del trabajo como forma de realización humana, que el joven Marx pintara con hermosos colores. Parecería viable una reconversión “activista” de los Estados de Bienestar. Ello implica, en primer lugar, asegurar la atención a las necesidades básicas de la gente, y hacerlo mediante modalidades que no las aten a labores rutinarias sino que le proporcionen la seguridad requerida para que no tengan que oponerse a la innovación sino que puedan promoverla; ésa es según Lundvall (2002) una característica central del “modelo danés”. En la perspectiva esbozada, la jubilación no debiera ser la drástica sustitución de la actividad por la pasividad, sino el pasaje a una condición en la que cada uno pueda ejercer con mayor libertad su derecho y su deber de aportar a la sociedad según su capacidad.

La concepción prevaleciente acerca de las retribuciones y los incentivos está signada por “la estrechez del hombre neoclásico” (Stiglitz 1994: 273). Tal vez sea más fecunda para la eficiencia económica y la calidad de vida una concepción de raíz muy distinta y decimonónica, según la cual la sociedad debiera reclamar de cada uno –persona o grupo– según sus capacidades y asignar a cada uno –persona o grupo– según sus necesidades básicas y su esfuerzo.

El utopismo al que se refiere la pregunta de Stiglitz ponía grandes esperanzas en la democracia directa y en la extensión de la participación en general, particularmente en el terreno de la producción. Como en otras instancias históricas, la participación encuentra tanto nuevas alternativas como nuevas dificultades en la expansión del conocimiento, pero la combinación de éste con la concentración del poder acentúa sobre todo las trabas. Diversas formas de involucramiento de los trabajadores en la gestión, “salarios participativos” y modalidades de la “economía solidaria” han sido ensayadas y siguen siéndolo, como también sucede con numerosas formas de activa participación política, incluso en las decisiones sobre cuestiones con alto contenido científico y tecnológico. Sus posibilidades no son pocas, si bien la marea por el momento va en la dirección opuesta. Ha devenido especialmente complicado el problema clásico de cómo cultivar el “arte de la ciudadanía”, de cuya solución no sólo en lo político sino también en lo económico e incluso en el campo mismo del conocimiento dependerá en gran medida la calidad de la democracia en el siglo XXI.

De todos modos, en los ámbitos mencionados y en varios otros que cabría considerar, avances desde conjunciones entre sectores progresistas de los aparatos estatales y actores colectivos son viables porque ya existen ejemplos o al menos indicios que así lo muestran. No es sólo en la historia sino también en el mundo de hoy donde vemos numerosas manifestaciones de la “igualdad proactiva” (Arocena/Sutz 2003), brevemente caracterizada como el conjunto de formas que disminuyen la desigualdad expandiendo las capacidades innovadoras y los protagonismos colectivos.

5. Epílogo

¿Tiene algún vigor o valor la inspiración socialista en la KKS? Esa y otras preguntas mencionadas en este texto son, en sentido estricto,

anacrónicas: no figuran en la agenda de nuestra época. Quizás las dinámicas de la sociedad capitalista del conocimiento las hagan reaparecer –bajo formas probablemente difíciles de reconocer– en la agenda de mañana. Tales preguntas tienen que ver con un problema sobre el cual quizás se inclinen los historiadores del futuro: en el tipo de sociedad que se fue configurando a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, además de los factores de cambio provenientes de la predominante “combinación de capital y conocimiento”, de los intentos de adaptación individual o grupal a ese predominio y de las múltiples resistencias que el mismo fue suscitando, ¿existieron iniciativas colectivas de inspiración solidaria y racional que reivindicaron el valor del trabajo y dejaron huellas profundas?

Bibliografía

- Arocena, Rodrigo/Sutz, Judith (2003): *Subdesarrollo e innovación. Navegando contra el viento*. Madrid: Cambridge University Press.
- (2005): “Innovation Policies as Social Policies. On Strategies for the Pursuit of Proactive Equality in Underdevelopment”. Preparado para la Tercera Conferencia GLOBELICS, Sudáfrica.
- Bobbio, Norberto (1995): *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*. Madrid: Taurus.
- Bodemer, Klaus (1998): “La globalización. Un concepto y sus problemas”. En: *Nueva Sociedad* 156, pp. 54-69.
- (2004): “Violencia y seguridad pública en América Latina y Europa”. En: Binetti, Carlo/Castillo, Fernando (eds.): *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 238-251.
- Bonaccorsi, Andrea/Rossi, Cristina (2003): “Why Open Source Software can Succeed”. En: *Research Policy* 32.7, pp. 1243-1258.
- Braudel, Fernand (1985): *La dinámica del capitalismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (1996): *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I: *The Rise of the Network Society*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Chesnais, F./Sauviat, C. (2003): “The Financing of Innovation-Related Investment in the Contemporary Global Finance-Dominated Accumulation Regime”. En: Cassiolato, José Eduardo/Lastres, Helena Maria/Maciel, Maria Lucia (eds.): *Systems of Innovation and Development. Evidence from Brazil*. Cheltenham, U.K., Northampton, Mass.: Elgar Publishing, pp. 61-118.
- de la Mothe, John/Paquet, Gilles (eds.) (1996): *Evolutionary Economics and the New International Political Economy*. Londres: Pinter.
- Galbraith, James K. (2000): *Created Unequal*. Chicago: University of Chicago Press.

- Halperin Donghi, T. (1992): "Promesa y paradoja en el triunfo de la democracia". En: *La Ciudad Futura* 33, Buenos Aires.
- Hellström, Tomas. (2003): "Governing the Virtual Academic Commons". En: *Research Policy* 32.3, pp. 391-401.
- Hirschman, Albert O. (1999): *A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lavoie, Marie/Roy, Richard/Therrien, Pierre (2003): "A Growing Trend Toward Knowledge Work in Canada". En: *Research Policy* 32.5, pp. 827-844.
- Lundvall, Bengt-Ake (2002): *Innovation, Growth and Social Cohesion. The Danish Model*, Cheltenham, U.K.: Elgar.
- Mann, Michael (1993): *The Sources of Social Power*. Vol. II: *The Rise of Classes and Nation-States, 1760-1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mokyr, Joel (2002): *The Gifts of Athena. Historical Origins of the Knowledge Economy*. New Jersey: Princeton University Press,.
- Nelson, Richard R. (2002): "Thoughts Stimulated by Reading Geoffrey Hodgson's Economics and Utopia". En: *Review of Social Economy*, Vol. LX, No. 1, pp. 109-113.
- Parayil, Govindan (2003): "Mapping Technological Trajectories of the Green Revolution and the Gene Revolution from Modernization to Globalization". En: *Research Policy* 32.6, pp. 971-990.
- Reich, R.(1993): *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- Roemer, John (1995): *Un futuro para el socialismo*. Barcelona: Crítica.
- Rogers, Everett M. (1995): *Diffusion of Innovations*. 4th Ed., New York: Free Press.
- Stiglitz, Joseph (1994): *Wither Socialism?* Cambridge, Mass.: The MIT Press.

Judith Sutz

**De la cuadratura del círculo a la innovación
en las políticas de innovación:
conocimiento, solución de problemas y búsqueda
de equidad en una perspectiva de desarrollo**

1. Introducción

Hace ya casi quince años, comenzando Klaus Bodemer su actividad como director de la Fundación Friedrich Ebert en el Uruguay (FE-SUR), editó un libro que recoge entre otras ponencias las presentadas al seminario internacional “Política Tecnológica: ¿realidad o ficción?”. En su propia contribución, Bodemer detalla las características de la política tecnológica en Alemania en los treinta años que van de mediados de los '50 a mediados de los '80. Política exitosa si las hay, tanto por sus resultados objetivos como por su enfoque socialmente integrador, no puede sin embargo, como firmemente destaca Bodemer (1991: 57), ser copiada sin más en países subdesarrollados, ni en su diseño ni en sus instrumentos. No es menor el aporte de quien subraya que los caminos hacia el desarrollo incluyen ciertos recorridos obligatorios –incrementar la competitividad productiva a través del cambio técnico, insertarse en el mercado internacional– pero que las formas concretas de esos recorridos deben ser buscadas por quien emprende el viaje de acuerdo a sus propias posibilidades y condiciones de partida. Además de no ser menor, se trata de un aporte poco frecuente. Entre la contestación que tira al niño con el agua sucia del baño y la receta completa del tipo “hagan lo que yo ya hice como yo lo hice”, no es fácil encontrar quien, desde la experiencia del Norte, reflexiona sobre los problemas del Sur con una firme ubicación intelectual en el propio Sur. Bodemer concluye su capítulo refiriéndose al desafío de las naciones en desarrollo como el de ingresar “... a la economía mundial controlada por fuerzas ajenas a su influencia sin perder toda su autonomía en el intento” (Ibíd.). Y la frase final reza: “A veces se tiene la impresión de que se trata de la cuadratura del círculo”.

La hipótesis implícita que guía este capítulo es que la aparente imposibilidad en el subdesarrollo de combinar innovación, que agregue competitividad e ingreso no subordinado a la sociedad de conocimiento, y búsqueda de equidad, que asegure que se construye desarrollo al recorrer caminos, solo podrá ser revertida con una muy fuerte dosis de innovación en las políticas de innovación. Por otra parte, está igualmente presente la pregunta de si se habrá abierto una oportunidad política para que dicha innovación pueda empezar a ser imaginada. A primera vista la respuesta a esta última pregunta debería ser afirmativa –al menos en varios países de América Latina, incluido Uruguay– por el doble motivo de haber llegado al gobierno fuerzas políticas de izquierda o de centro-izquierda y por las transformaciones en el pensamiento dominante de “las fuerzas ajenas”, en particular, de los organismos financieros internacionales. En este último caso, la conjunción del reconocimiento de que el éxito de las economías emergentes del Sud-Este Asiático no se debe a una orientación “muy poco estado, mucho mercado” y de que en América Latina a mejor aplicación de las directivas del Consenso de Washington mayores consecuencias sociales negativas, llevó a reformulaciones de significación para la cuestión que nos ocupa.

El reconocimiento de que la racionalidad del mercado no puede regular todas las áreas de la sociedad y que éste también requiere cierta regulación condujo a la formulación del llamado *Post Washington Consensus*, que califica a la modernización y a la eficiencia del Estado y a la integración social como cuestiones de relevancia fundamental para el desarrollo de la economía y la productividad, estilizándolas incluso como nuevo modelo (Bodemer 2004: 39).

La aceptación de que la pobreza no disminuirá por los solos efectos de una macroeconomía “bien comportada” más una microeconomía eficientemente gerenciada más altos niveles de inversión, sino que debe ser objeto de una lucha específica, hizo de las políticas sociales focalizadas el nuevo paradigma de lo políticamente correcto. Por otra parte, expresiones largamente utilizadas como “brecha digital” y otra, mucho más significativa aunque menos popular, “brecha de la matriculación” (World Bank 2002), marcan el reconocimiento de la insuficiencia, para fines de desarrollo, de la hipótesis de que básicamente alcanza con que el Norte cree conocimiento e innovación para que el Sur

pueda incorporarlos satisfactoriamente en la solución de sus problemas.

A su vez, la preocupación por el incremento sostenido de la desigualdad y el compromiso raigal con su disminución son banderas identitarias de la izquierda. Además, la despreocupación por la ciencia y la tecnología, el muy bajo porcentaje de la riqueza nacional dedicada a actividades de investigación y desarrollo, la no protección de las capacidades nacionales de aprendizaje, son apenas algunos de los aspectos que se le reprocha a la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de las últimas dos décadas y que la izquierda se siente llamada a cambiar.

Podría pensarse así que la mesa está servida para la oportunidad política de la que estamos hablando. Aprovecharla bien no es tan sencillo, sin embargo. El desafío de relacionar innovación, conocimiento y búsqueda de equidad no se resuelve con el enfoque “clásico” de dicotomizar el problema en “innovación en las empresas”, por una parte, y “políticas sociales” financiadas con la mayor competitividad de la economía derivada de lo anterior, por otro. Si la cuestión se aborda así, a poco andar se re-descubre que un incremento sostenido en la capacidad de innovación de ciertas empresas muy importantes puede inducir un cierto aumento de competitividad en la economía y, sin embargo, convivir con una generalizada falta de innovación en la mayoría de las empresas y una dificultad mayor para alcanzar eficiencia en las políticas sociales. El caso de Brasil, con sus paradigmáticas Embraer, Petrobras y varias más, ilustra bien el problema. Lo que parece hacer falta para aprovechar la oportunidad política que varios cambios han abierto es re-pensar la cuestión de la innovación, la equidad y el desarrollo con cabeza propia y, a partir de allí, proponer cursos de acción a la vez realistas y originales. A eso se refiere la innovación en las políticas de innovación: un por demás modesto intento en esa dirección se realiza en lo que sigue.

2. Una perspectiva de desarrollo

Un punto de partida útil para combinar innovación, conocimiento y búsqueda de equidad es la articulación entre el enfoque de Amartya Sen, centrado en la expansión de capacidades y el de Albert Hirschman, que subraya la cuestión del uso de capacidades. Son éstos enfo-

ques bien conocidos, por lo que aquí sólo se les recordará muy brevemente.

- (i) Desarrollo y expansión de capacidades (Sen 2000) : este enfoque privilegia lo que la gente *puede hacer o puede ser*; el desarrollo es visto como un proceso de emancipación de la obligada necesidad de “vivir menos o ser menos”.(ii) Desarrollo y uso de capacidades (Hirschman 1961): desarrollarse implica utilizar recursos y capacidades que están escondidas, fragmentadas o sub-utilizadas. El subdesarrollo es un estado en que importantes potencialidades para el desarrollo no son usadas.

La obligada necesidad de vivir menos o ser menos –“to live less or to be less”– está íntimamente relacionada con la falta de capacidades para crear y detectar conocimiento relevante en la resolución de problemas propios y para usar dicho conocimiento en la efectiva solución de los mismos. Este tipo particular de falta o debilidad de capacidades es tanto más grave cuánto más éstas se expanden en el mundo desarrollado: el contraste entre lo que ciencia, tecnología e innovación hacen posible en términos de transformación positiva de la calidad de vida en esa parte del mundo –aunque también exista, por cierto, el reverso de dicha moneda– y su ajenidad respecto de muchos problemas acuciantes de inmensos contingentes de la población mundial constituye hoy por hoy uno de los más dramáticos desmentidos de la idea de desarrollo por “derrame de progreso”. Ahora bien, expandir capacidades no garantiza por sí solo su efectiva utilización para fines de desarrollo: esto último exige un entramado de proyectos, instituciones y políticas que le abran efectivas oportunidades de uso a dichas capacidades. Aquí entra el enfoque de Hirschman, cuya fuerza radica en el reconocimiento de que no saber usar capacidades existentes, sub-utilizarlas, no reconocerlas y articularlas, obviar la necesidad de abrir espacios para usarlas, es uno de los rasgos más salientes del subdesarrollo y de los que más afecta adversamente las posibilidades de superarlo. Un ejemplo de las consecuencias de suponer que con crear capacidades alcanza es la fuga de cerebros: la reciente reconceptualización del fenómeno de la migración altamente calificada en dirección Sur-Norte como “circulación de cerebros” o aún “ganancia de cerebros”, lejos de ofrecer contra-evidencia la confirma, pues los únicos países donde circulación o ganancia son conceptos que reflejan reali-

dades concretas son aquellos en que sólidas políticas de “recuperación de cerebros”, es decir, recuperación de capacidades, fueron puestas en práctica, particularmente en el Sud-Este asiático (Song 2003).

La combinación de ambos enfoques lleva a concentrar la atención sobre las condiciones que estimulan o dificultan la articulación entre expansión de capacidades y uso de capacidades. No hay un punto único sobre el que fijar la atención, pero no cabe duda que la demanda de innovaciones, es decir, de soluciones a problemas, encontradas por primera vez o sustantivamente mejoradas, constituye un estímulo mayor para el uso de capacidades. Este punto de partida es especialmente importante porque implica, a su vez, un doble estímulo a la expansión de capacidades: i) dinamización intelectual que puede llevar a una expansión de la educación y ii) profundización de las agendas de investigación. Lo primero es muy claro: la demanda de innovación, al poner en circulación y exigir la aplicación de capacidades, genera la expectativa de una inserción social deseable a partir de su adquisición, lo que empuja hacia la expansión educativa. Lo segundo es más complejo, pues desde siempre se ha discutido si las agendas de investigación más dinámicas y con mayor impacto en la innovación responden a una lógica básicamente interna al “contexto de descubrimiento” o si, por el contrario, responden de forma relativamente directa a los estímulos del contexto externo. Ejemplos hay para respaldar ambas posiciones, pero parece razonable suponer que, en cualquier caso, una sostenida demanda de soluciones a problemas complejos se abrirá camino hasta los espacios donde se crea conocimiento, influyendo en las direcciones de investigación que se sigan. El punto es que la demanda de innovaciones dirigida a expandir el uso de capacidades propias y, concomitantemente, la expansión de las propias capacidades, ha sido y sigue siendo débil en el subdesarrollo. Si aceptamos la expresión “basada en el conocimiento y motorizada por la innovación” como descripción de la economía mundial actual (De la Mothe/Paquet 1996: 23), esa debilidad pasa a ser casi una definición, aunque por cierto parcial, de subdesarrollo.

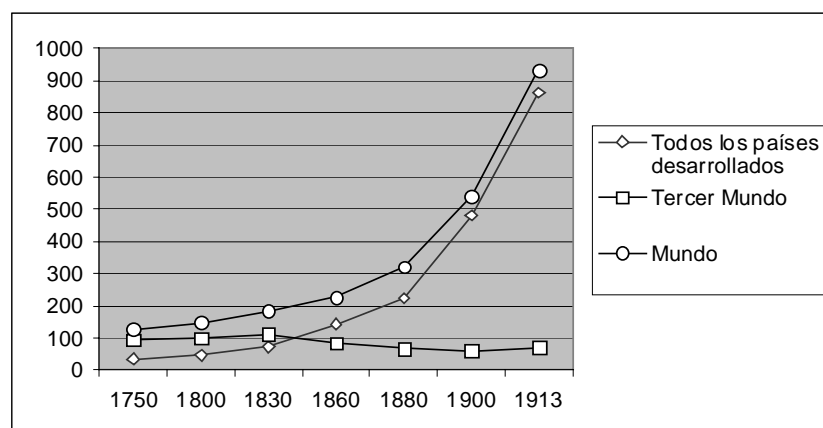
La debilidad de la demanda de innovaciones en el subdesarrollo tiene una larga historia: los datos consignados a continuación lo muestran.

Cuadro 1: Volumen bruto de producción industrial 1750-1913
(Inglaterra en 1900 = 100)

	1750	1800	1830	1860	1880	1900	1913
Países Desarrollados	34	47	73	143	223	481	863
Francia	5	6	10	18	25	37	57
Alemania	4	5	7	11	27	71	138
Inglaterra	2	6	18	45	73	100	127
Estados Unidos		1	5	16	47	128	298
Tercer Mundo	93	99	112	83	67	60	70
China	42	49	55	44	40	34	33
Mundo	127	147	184	226	320	541	933

Fuente: Mann (1993: 262).

Figura 1: Volumen bruto de producción industrial 1750-1913
(Inglaterra en 1900 = 100), basado en el cuadro anterior



La información consignada en el Cuadro 1 es particularmente fascinante cuando se la mira pensando en la innovación. El salto de Inglaterra a partir de su indiscutido predominio manufacturero basado en la maquinaria más innovadora del mundo (1830-1860); el salto alemán a partir de 1880, asociado a las industrias química y eléctrica, ejemplos tempranos del fructífero “matrimonio entre ciencia y tecnología”; el impresionante salto norteamericano, asociado a una multiplicidad de innovaciones que se sucedieron en cascada en los últimos veinte años del siglo XIX (Rosenberg 1979): este cuadro cuenta la historia del

impacto recíproco entre demanda de innovaciones, investigación científica, cambio tecnológico y productividad industrial. En claro contraste, el hasta hace poco llamado Tercer Mundo comenzó, a partir de mediados del siglo XIX, a distanciarse rápidamente del mundo altamente industrializado en términos de su producción industrial. En este último dicha expansión estuvo asociada a una creciente demanda de innovaciones, a una expansión muy significativa de capacidades y a una no menos significativa expansión de su uso, expresadas las dos últimas en la obtención de innovaciones con impacto cada vez mayor en el incremento de la producción industrial, al igual que en su diversificación. La inversa es también válida: más allá de que no sea fácil determinar la secuencia en que se produjo el distanciamiento del Tercer Mundo, la producción industrial tradicional, escasamente demandante de innovación, sumada a la debilidad relativa de las estructuras de formación superior e investigación, entre otras cosas, no generó las sinergias que permitieran entrar en una espiral ascendente.

La brecha que muestra la figura anterior se continúa hasta nuestros días, como puede observarse en el Cuadro 2:

Cuadro 2: Participación de tres conglomerados de países en indicadores generales y de ciencia y tecnología a nivel mundial

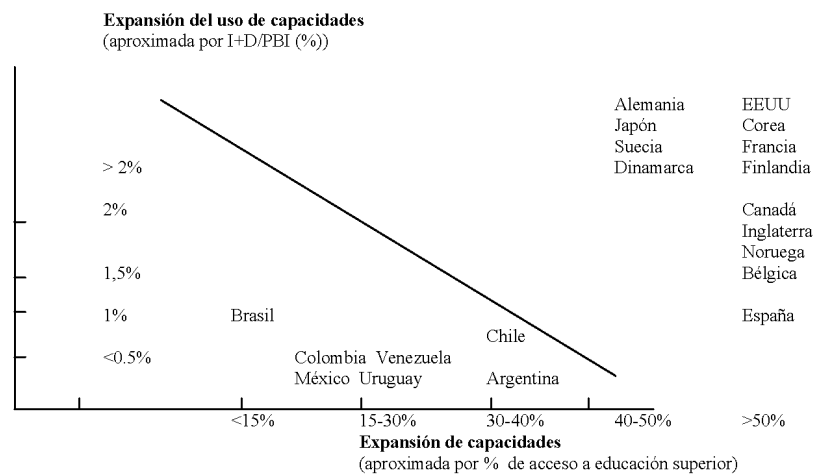
	% PBI	% población	% gasto en I+D	% investigadores
Países desarrollados	61,1	22,3	84,4	71,6
Países en desarrollo	38,9	77,7	15,6	28,4
América Latina	9,2	8,9	3,1	6,7

Fuente: Basado en Unesco (2001).

Otra forma de observar esa brecha es tomar de forma directa la expansión de capacidades y la expansión de su uso como coordenadas para ubicar países en un “mapa mundial de aprendizaje”. Esta denominación se propone puesto que aprender implica desarrollar dos tipos de capacidades: la de adquirir conocimientos y la de utilizarlos creativamente para la solución de problemas. Las bien conocidas denominaciones de aprender haciendo, investigando, interactuando, dan cuenta de la segunda vertiente del aprendizaje; la primera es el clásico aprendizaje a través del estudio. Aproximando expansión de capacidades por la proporción de la cohorte de edad entre 18 y 24 años que accede

a la educación superior y expansión del uso de capacidades por la proporción de la riqueza nacional que se destina a actividades de Investigación y Desarrollo –en el entendido que a mayor inversión nacional en I+D mayores oportunidades de utilizar capacidades para la solución de problemas– se llega a la siguiente gráfica:

Figura 2: Divisoria del aprendizaje



Fuente: Arocena/Sutz (2000a).

Si bien las aproximaciones son gruesas –no se toman algunas más adecuadas por no estar disponibles para el conjunto de países subdesarrollados– el mapa resultante no deja de ser elocuente. Está claro que, en términos relativos, los países del Norte son “ricos-ricos” en ambas dimensiones y los del Sur son, en general, “pobres-pobres”, lo que se expresa en el agrupamiento por encima y por debajo de la “divisoria del aprendizaje”. Pero Argentina es un caso de “rico-pobre”, con niveles de acceso a educación superior comparable al de varios países europeos y Brasil es un país “pobre-rico”, con un nivel de inversión en I+D que supera al de España y al que tenían muchos países hoy considerados desarrollados unas pocas décadas atrás. El punto es, justamente, que el proceso de desarrollo necesita a la vez que las capacidades se expandan y que proporciones crecientes de la población

cuenten con formación avanzada y que se creen oportunidades para que sean aplicadas. Argentina es uno de los países de América Latina donde la fuga de cerebros es mayor, lo cual no es de extrañar, pues se forma mucha gente y ha habido pocas oportunidades para que ésta despliegue su creatividad dentro de fronteras. Brasil utiliza muy bien la creatividad de la muy restringida elite que accede a educación superior, pero eso no ha alcanzado a todas luces para poner al país en la senda del desarrollo. Muy pocos países cruzaron la divisoria del aprendizaje en las últimas décadas, siendo el caso más notorio el de Corea del Sur, que a comienzos de los años '80 estaba donde hoy se encuentra aún Brasil. El esfuerzo de ese país en materia educativa y en materia de apertura de oportunidades para una expansión continua de la utilización de capacidades se encuentra recogido en estudios específicos (Amsden 1989; Kim 1993) que muestran lo complejo que resulta mantener en el tiempo la presión sobre ambos aspectos, muy especialmente sobre el segundo, ligado a las políticas productivas, tecnológicas y de innovación (Evans 1995).

Otros países se ubican hoy en el mapa por encima de la divisoria del aprendizaje habiendo estado hace no tanto tiempo por debajo. Irlanda y Finlandia pueden mencionarse en ese sentido, y no en vano son invocados muchas veces como modelos para América Latina a partir de sus éxitos recientes. Es poco probable que puedan ser emulados, sin embargo, a pesar de los múltiples aciertos que exhiben, debido tanto a sus propias especificidades históricas como a los patrones de especialización productiva que la región latinoamericana ha estado siguiendo, que la alejan de la intensidad en conocimiento que caracteriza ambas experiencias (Katz 2002). No parece así haber escape a la cuadratura del círculo si no es innovando en torno a estas cuestiones.

3. Conocimiento y solución de problemas

La desigualdad a nivel “macro”, expresada en los cuadros y gráficas precedentes dificulta la expansión de la innovación y su articulación con el desarrollo. Ello tiende a reforzar otra desigualdad, a nivel “micro”, entre sectores de una misma sociedad. Esto ocurre de muchas formas, pero muy especialmente por el desequilibrio entre la búsqueda –y obtención– de soluciones a problemas que presentan sectores sociales favorecidos y desfavorecidos. La innovación orientada a la

equidad a nivel micro, es decir, la innovación dirigida a resolver problemas de la población más duramente afectada por la desigualdad forma parte de lo que puede denominarse “equidad proactiva” (Arocena/Sutz 2003): se trata de la búsqueda de equidad a través de la expansión de las capacidades para crear y usar conocimiento en la solución de problemas. La equidad reactiva, en cambio, es aquella que busca disminuir los niveles de inequidad a través de mecanismos que no ponen en juego la expansión de dichas capacidades, típicamente los mecanismos exclusivamente redistributivos. Desde una perspectiva de desarrollo un interrogante mayor es si la innovación orientada a la igualdad a nivel micro podrá colaborar a una mejor articulación entre innovación y desarrollo a nivel macro. Para aproximarse a esta cuestión conviene analizar, aunque sea de forma extremadamente somera, cómo se expresa actualmente la relación entre conocimiento y solución de problemas. El siguiente esquema puede colaborar a ello:

Figura 3: Matriz de investigación y soluciones a problemas, Norte y Sur

	Innovación (problemas que son investigados y resueltos) en el Norte	No innovación (problemas para los que no se ha buscado y/o encontrado solución) en el Norte
Innovación (problemas con soluciones adecuadas) en el Sur	la mayor parte de la tecnología transferida	soluciones obtenidas en el Sur para problemas del Sur
No innovación (problemas sin soluciones adecuadas) en el Sur	soluciones que por diversas razones de escasez no sirven en el Sur	no hay soluciones (malaria, cólera, SIDA)

Fuente: Adaptado de Srinivas/Sutz (2005).

La preeminencia científica y tecnológica del mundo desarrollado justifica la consideración en esta matriz de problemas incluidos o no incluidos en las agendas de investigación del Norte. Las innovaciones encontradas allí pueden ser o no adecuadas en el Sur; en ocasiones, problemas que no son investigados en el Norte encuentran soluciones

a través de innovación hecha en el Sur; para otros no hay todavía soluciones o no se están buscando. Buena parte de la innovación que se incorpora en el subdesarrollo, particularmente en los sectores productivos, se ubica en la celda arriba-izquierda de la matriz: en América Latina, por ejemplo, más de las dos terceras partes de toda la inversión realizada en innovación industrial se dirige a la compra de equipos que, a su vez, son mayoritariamente importados (Sutz 2004). En la celda arriba-derecha, a su vez, se encuentran aquellos problemas que no forman parte de la agenda del Norte porque no se manifiestan allí pero que esfuerzos innovativos en el Sur han podido solucionar. Son innumerables, presentan una enorme diversidad en términos de intensidad tecnológica y explican, además, cómo ciertas tecnologías terminan funcionando en “universos tecnológicos” totalmente diferentes de aquellos en que fueron concebidas a través de procesos de “hibridación” derivados de la inventiva local. En esta celda también se encuentran soluciones a problemas presentes en el Sur que exigen investigación para ser resueltos. Un ejemplo es la búsqueda de alternativas a la muy costosa infraestructura para hacer llegar agua potable a poblaciones pequeñas y alejadas de las principales aglomeraciones urbanas. Una innovación para resolver este problema fue encontrada en Uruguay. Se trata de las Unidades Potabilizadoras Autónomas, que consisten en un dispositivo portátil, que puede ser cargado en un camión y armado en pocas horas, con una capacidad significativa para potabilizar agua sucia sin contaminación química. Más de cien de estos dispositivos se encuentran en uso en Uruguay y fueron empleados con éxito en América Central en respuesta a las dificultades de abastecimiento de agua potable como secuela de huracanes.

La celda abajo-izquierda incluye aquellos problemas que aunque han sido resueltos en el Norte no tienen solución real en el Sur. Ejemplos paradigmáticos de este tipo de problemas se encuentran en el área de la salud, aunque se manifiestan en varios ámbitos, incluyendo el productivo. Uno de estos ejemplos proviene de una enfermedad –producida por una bacteria, *Haemophilus influenzae* tipo b (Hib)– que todavía hoy es causa de muerte para más de medio millón de niños por año en el subdesarrollo y deja secuelas similares a las de la meningitis en los sobrevivientes; se trata de una enfermedad erradicada hace ya casi dos décadas en el Norte mediante una vacuna extremadamente eficiente. Desde el punto de vista de las campañas de salud pública de

países pobres esta solución no es tal, pues el precio de venta internacional de cada dosis es US-\$ 30, lo que las hace inalcanzables. En Cuba se emprendió la búsqueda de una vacuna contra este flagelo tomando como punto de partida que sus costos de producción fueran bajos de modo de hacerla accesible, estrategia que orientó la investigación hacia un antígeno sintético y no biológico como el existente. Era la primera vez que se emprendía una investigación de ese tipo, “porque el tipo de química involucrada es tan extraordinariamente complejo que nadie desarrolló ni hizo pruebas clínicas sobre una vacuna carbohidratada sintética hasta el momento” (Kayser 2004). La búsqueda llevó tres lustros y el éxito coronó las últimas pruebas clínicas en 2004, año durante el cual fue inmunizados un millón de niños en todo el país. Esta vacuna no sólo tiene impacto a nivel de salud pública, sino que forma parte de una estrategia cubana de especialización productiva en biotecnología humana que cuenta en su haber con varios productos de mucha importancia, entre ellos una vacuna contra la meningitis comercializada internacionalmente. Ejemplos de este tipo muestran que solucionar problemas de amplios contingentes de población en países pobres puede ser muy demandante en términos de investigación y de producción de nuevos conocimientos; similar observación puede hacerse respecto a problemas productivos para los cuales la innovación del Norte no ofrece soluciones adecuadas. Muestran también el papel determinante de una demanda sostenida y exigente de soluciones en el proceso de búsqueda, que necesita por cierto contar con capacidades para poder ser emprendido pero que resulta clave para fortalecerlas y ampliarlas.

La celda abajo-derecha contiene problemas para los cuales no hay todavía solución. Para muchos de ellos, sobre todo en el área de enfermedades que afectan especialmente a poblaciones pobres, existe lo que Médicos sin Fronteras denomina sub-investigación, es decir, un muy escaso esfuerzo mundial dedicado a las actividades de investigación, desarrollo e innovación necesarias para resolverlos.

La matriz muestra que hay tres casilleros que contienen problemas que hacen centralmente a la cuestión de la desigualdad –puesto que afectan específicamente a poblaciones desfavorecidas– cuya solución depende, aunque no exclusivamente, de las capacidades de investigación y de innovación que puedan desplegarse en el propio Sur. Los más difíciles, los ubicados en la última celda mencionada, necesitarán

seguramente una conjunción internacional de esfuerzos para avanzar hacia su resolución, pero para todos ellos una acrecentada capacidad de producción de conocimiento y de innovación en los propios países donde se manifiestan resulta imprescindible.

Los problemas no resueltos que se identifican en la matriz reflejan niveles “micro” de desigualdad en el sentido que no son problemas para todos los actores sino para aquellos especialmente afectados por diversas manifestaciones de carencia. Existen indicios de que las soluciones a algunos de estos problemas –innovación orientada a la equidad– han comenzado en algunos casos a articularse con innovación y desarrollo a nivel macro: la biotecnología humana en Cuba y también en la India parecen apuntar en esa dirección. Esta articulación está erizada de dificultades, tanto internas como externas, pero el punto a subrayar es que la innovación dirigida a revertir situaciones de inequidad es portadora de enormes potencialidades en términos de nuevas especializaciones productivas. El despliegue de esas potencialidades necesita, recordando la convergencia de los enfoques de Sen y Hirschman, la expansión de capacidades de creación de conocimientos en nuevas direcciones y la expansión del uso de dichas capacidades. Ambas cosas son imprescindibles para que se le abran caminos, sistemáticamente, a la equidad proactiva. Ello exige, en lo que tiene que ver con la expansión de capacidades, el re-direccionamiento de agendas de investigación a efectos de incluir muchos de los problemas hasta hoy sub-investigados. Exige también visualizar a las políticas de innovación como parte integral de las políticas sociales, a efectos de colaborar con lo anterior y también de asegurar que los resultados de investigación obtenidos tendrán oportunidad de ser aplicados. Ambos aspectos apuntan a enriquecer la visión normativa y propositiva sobre los Sistemas Nacionales de Innovación en el Sur (Arocena/Sutz, 2000b), puesto que son muy diversos los actores y las instituciones que deben interactuar para que todo el planteo resulte factible. A desarrollar algo más estas últimas ideas se dedica la sección que sigue.

4. Innovación integrada a la política social y universidades de desarrollo: dos aspectos complementarios de la “innovación en las políticas de innovación”

Las políticas de innovación, así como las de ciencia y tecnología, no han gozado de mayor legitimidad en el subdesarrollo, siendo esto muy evidente en el caso latinoamericano. Indicadores de esta situación incluyen las decepcionantes cifras de inversión en CTI y la escasa importancia del tema reflejada en la débil, fragmentada y en buena medida inoperante institucionalidad pública que a él se dedica. El punto a subrayar es que no se trata de los balbuceos que acompañan todo comienzo, sino de una situación que se arrastra por décadas. Tampoco se trata del resultado de un discurso político que no valore ciencia, tecnología e innovación: por el contrario, la centralidad de estos elementos para el despegue económico y para la inserción en el mundo no dejan de ser destacados. El divorcio entre discurso y realidad en estos temas en el subdesarrollo contrasta con los elevados niveles de concordancia presentes en los países altamente industrializados; es razonable explicar la diferencia, al menos en parte, en los correspondientes niveles de legitimidad de las políticas. Si se acepta esta premisa, la pregunta acerca de cómo construir legitimidad política para las políticas de innovación deviene central. Una posible respuesta es insistir en el intento de legitimar las políticas de innovación en tanto tales, por ejemplo, en nombre de su importancia para los sectores empresariales. Este es un camino poco promisorio y seguirlo puede tener incluso consecuencias negativas. Resulta complejo, por decir lo menos, basar prioritariamente la legitimidad de una política en las necesidades de un actor que invierte en forma marginal en innovación, que contrata muy poco personal especializado, que se vincula con el conocimiento mayormente a través de importaciones, que no tiene mayor cultura de riesgo en términos de “riesgo cognitivo”, es decir, que escasamente emprende actividades de investigación y desarrollo, por definición de resultado incierto. En varios países latinoamericanos ha ocurrido, reiteradamente, que políticas, instrumentos y recursos puestos a disposición de empresas con fines de innovación han resultado ampliamente sub-utilizados. Las explicaciones en torno a lo que se visualiza como fracaso de estas políticas suelen enfatizar la inadecuación de la oferta de conocimientos producida en medios académicos –el famoso

sesgo hacia la investigación fundamental presente en los países de menor desarrollo—, contribuyendo así a legitimar la presión hacia un mayor involucramiento inmediato, tipo consultoría, de las universidades con la producción. Esta es una de las potenciales consecuencias negativas de las políticas de innovación que se dirigen a un actor cuyas demandas reales han sido caracterizadas de forma errónea. Lo anterior no sugiere desistir del diseño de políticas de innovación más “pegadas” a la realidad del sector empresarial en realidades subdesarrolladas; conviene tomar nota sin embargo de que por mucho tiempo esto no se ha buscado y/o logrado y que ello ha traído en parte la falta de legitimidad de la que estamos hablando. Es por eso que conviene explorar otros caminos, muy diferentes, que además de buscar objetivos propios colaboren a que trayectorias anteriores poco exitosas puedan eventualmente revertirse. Dicho de otro modo, conviene explorar si hay otros motores de política con potencia suficiente para hacer de la innovación herramienta para el desarrollo.

La idea es que uno de esos motores sea provisto por políticas que poseen sólida legitimidad propia, tanto a nivel nacional como de organismos internacionales y que concitan mucha atención, de modo de asegurarle una amplia difusión a los planteos que de ellas derivan. Como se comentaba al comienzo de este capítulo, el *Post Washington Consensus* ha hecho que todas estas condiciones se cumplan actualmente para las políticas sociales. Por otra parte, múltiples problemas derivados de situaciones de carencia —problemas centrales de dichas políticas— requieren innovación científico-técnica para poder encarar su solución. Resulta sensato, entonces, proponer que parte de las políticas de innovación en el subdesarrollo sean planteadas como una rama específica de las políticas sociales. Eso tiene la ventaja muy significativa de partir de una demanda de innovación con potencial fortaleza y solvencia que derivan precisamente de la legitimidad de las políticas en que dicha demanda se origina. Los problemas en el área de la salud, la vivienda, la nutrición, las condiciones ambientales, la formación, la comunicación, requieren soluciones en el sentido cabal del término, es decir, soluciones adecuadas técnica, económica, social y culturalmente. Está claro que muchas de esas soluciones aún no existen y que encontrarlas implica innovar: una política dirigida a fomentar sistemáticamente su búsqueda es, a la vez, una política de innovación y una política social. El espacio que puede abarcar una

política de este tipo es simplemente enorme: alcanza pensar en los problemas que ocupan tres de los cuatro casilleros de la matriz presentada en la sección anterior. Pero no debe olvidarse que hace falta conocimiento nuevo para encarar esos problemas; no se trata sólo de aplicar a “problemas olvidados” conocimiento ya existente.

Llegamos así a la cuestión de las agendas de investigación y a las formas de influir sobre ellas. Este es un tema muy debatido en la actualidad a través de las discusiones en torno a “modelos de universidad”. Uno de estos modelos, el “empresarial”, propone que las universidades adopten como nueva misión el compromiso con el crecimiento y el desarrollo económico, orientando sus agendas de investigación en direcciones que resulten “amistosas con los mercados”. De esta forma, se destaca, lograrán mayores niveles de financiamiento y menor dependencia de fondos públicos siempre escasos, fomentando además entre sus miembros, tanto profesores como estudiantes, una mayor comprensión de los problemas de las firmas, colaborando así al desarrollo de su cultura emprendedora. Son varias las razones por las que cabe dudar de las posibilidades reales de este modelo en contextos subdesarrollados, siendo la primera que el sector empresarial no tiene mayor interés por la innovación ni por la producción de conocimiento. Además, al menos en América Latina, este es un modelo que no aprovecha la larga experiencia histórica de compromiso con los sectores más desfavorecidos de las universidades públicas –donde se sigue concentrando aún hoy la gran mayoría de la investigación–, a través de las actividades de extensión. Así, conviene introducir en el debate sobre las transformaciones universitarias una propuesta que pueda articularse con la anterior, acerca de las políticas de innovación. La idea es que para acompañar a las políticas de innovación pensadas desde las políticas sociales hace falta una transformación universitaria hacia lo que podríamos denominar “universidades de desarrollo”, que son aquellas que incorporan como nueva misión un compromiso integral con el desarrollo (Arocena/Sutz 2005).

Nuevamente, así como no pueden desarrollarse políticas de innovación desde las políticas sociales sin nuevos contenidos de las agendas de investigación, lo que llama a la transformación universitaria en el sentido antes descrito, ésta no tiene destino –ni, probablemente, comienzo– sin que las políticas sociales se planteen seriamente ser

también políticas de innovación. La articulación entre ambos aspectos requiere, al menos:

- Muchos más estudiantes universitarios formados a alto nivel [...] y oportunidades para que puedan aplicar creativamente el conocimiento adquirido.
- Definir agendas de investigación que atiendan necesidades sociales [...] y asegurar que los resultados sean efectivamente aplicados.
- Impulsar desde los criterios de evaluación académica la atención a problemas del subdesarrollo [...] resguardando con fuerza la excelencia académica.
- Colaborar a que profesores y estudiantes se involucren con problemas productivos y sociales [...] lo que lleva a no descuidar área alguna del conocimiento, en particular las ciencias sociales y las humanidades.

Llegados hasta aquí, la pregunta en torno a los actores que pudieran hacer suyos estos planteos se hace necesaria. Este aspecto se aborda, muy tentativamente, en la por demás breve reflexión que sigue.

5. Reflexión final

Innovar en las políticas de innovación en el sentido de combinar conocimiento, soluciones a problemas y búsqueda de equidad en una perspectiva de desarrollo necesita actores muy comprometidos con la propuesta. Potencialmente, estos actores existen y en lugares muy diversos. Sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, espacios de actividad pública vinculados con los problemas más acuciantes de la población así como empresas pueden todos proveer impulso para una innovación de este tipo. También en la academia, muchos serán los investigadores deseosos de embarcarse en una búsqueda de conocimiento cuyos resultados sean pedidos y esperados por la sociedad en que viven y trabajan. Además, el compromiso con esta propuesta no se circunscribe al Sur: muchas iniciativas se están desarrollando en el Norte y a nivel global que apuntan directamente en esta dirección. Así, un desafío mayor de la política, nacional e internacional, es aprender a convocar a todos estos actores, en los diferentes lugares en donde se encuentran, en pos de un proceso de experimentación que enseñe a caminar por estos senderos nuevos. No es menor poder decir

con cierta convicción que si este desafío fuera aceptado –y de serlo no es utópico pensar que puede ser enfrentado con éxito– empezaríamos a alejarnos a buen paso de la cuadratura del círculo.

Bibliografía

- Amsden, Alice H. (1989): *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Arocena, Rodrigo/Sutz, Judith (2000a): "Interactive Learning Spaces and Development Policies in Latin America". DRUID Working Paper 13/2000.
- (2000b): "Looking into National Systems of Innovation from the South". En: *Industry and Innovation*, Vol. 7, N° 1, June, pp. 55-75.
- (2003): "Inequality and innovation as seen from the south". En: *Technology in Society*, Vol. 25/2, pp. 171-182.
- (2005): "Developmental Universities: a Look from Innovation Activites". Ponencia presentada a la Conferencia Globelics Africa, Pretoria, 31 de octubre - 4 de noviembre.
- Bodemer Klaus (1991): "Política tecnológica en Alemania". En: Bodemer, Klaus (ed.): *Política tecnológica y modernización productiva*. Caracas: Nueva Sociedad, pp. 49-58.
- (2004): "Del 'viejo' cepalismo a la crítica de la globalización: cambio y continuidad en el debate sobre las estrategias de desarrollo en América Latina". En: Müller, U./Bodemer, Klaus (eds.): *Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina*. IIK-GTZ, pp. 25-51.
- De la Mothe, John/Paquet, Gilles (1996): "Evolution and Inter-creation: the Government-Business-Society Nexus". En: De la Mothe, John/Paquet, Gilles (eds.): *Evolutionary Economics and The New International Political Economy*. London: Pinter, pp. 9- 34.
- Evans, Peter (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hirschman, Albert O. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*. México: FCE.
- Katz, Jorge (2002): *Pasado y presente del comportamiento tecnológico de América Latina* (Serie Desarrollo Productivo N° 75). Santiago de Chile: CEPAL.
- Kayser, Jocelyn (2004): "Glycobiology. Synthetic Vaccine is a Sweet Victory for Cuban Science". En: *Science*, Vol. 305, N° 5683, July 23.
- Kim, Linsu (1993): "National Systems of Industrial Innovation". En: Nelson, Richard (ed.): *National Innovation Systems*. New York: Oxford University Press, pp. 357-383.
- Mann, Michael (1993): *The Sources of Social Power, Vol. II*. New York: Cambridge University Press.
- Rosenberg, Nathan (1979): "Cambio tecnológico en la industria de máquinas-herramienta: 1840-1910". En: *Tecnología y Economía*. Barcelona: Gustavo Gili, pp. 17-41.

- Sen, Amartya (2000): *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Song, Hah-Zoong. (2003): "Networking Lessons from Taiwan and South Korea". SciDev Brain Drain Dossier <<http://www.scidev.net/dossiers>> (12.5. 2006).
- Srinivas, Smita/Sutz, Judith. (2005): "Economic Development and Innovation: Problem-solving in Scarcity Conditions". Paper delivered at the International Summer Druid Conference. Copenhagen.
- Sutz, Judith (2004): "América Latina en la economía mundial motorizada por la innovación". En: *Lateinamerika Analysen*. Hamburgo, pp. 183-194.
- UNESCO (2001): *The State of Science and Technology in the World*. Quebec: UIS.
- World Bank (2002): *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington, D.C.

Gerd Kohlhepp

**Desenvolvimento regional na Amazônia Brasileira.
Estratégias de ordenamento territorial e conflitos
entre interesses econômicos e uso sustentável
dos recursos naturais nas florestas tropicais**

1. Introdução

Nos meados dos anos 1960 a Amazônia tornou-se foco de iniciativas estatais do governo federal brasileiro. As autoridades militares iniciaram nova fase de programas de desenvolvimento e de exploração econômica da Região Amazônica. O órgão do governo federal, responsável pelo planejamento regional na Amazônia, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), foi restabelecida depois de tentativas falhas do seu precursor, a Superintendência do Plano da Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), de modo a implementar os objetivos econômicos do governo militar, fixados no modelo de desenvolvimento orientado para o crescimento econômico e a integração nacional. A nova região de planejamento “Amazônia Legal” com cerca de cinco milhões de km², consiste nas florestas tropicais da planície amazônica e da encosta norte do Brasil Central, região que representa 59% da área total do Brasil. A “Operação Amazônia”, organizada como tirocínio militar, mobilizou fundos públicos e privados. A intenção era mostrar a habilidade do novo sistema político de levar adiante o desenvolvimento no sentido de uma potência líder do “Terceiro Mundo”, através de novas estratégias para explorar o seu potencial econômico (Kohlhepp 1978), mesmo em regiões com condições naturais adversas e sérios problemas logísticos.

As tensões sociais existentes há muito, aumentaram rapidamente no Nordeste brasileiro, causado pela negligência à urgente e necessária reforma agrária. Os problemas tornaram-se ainda maiores depois de uma desastrosa seca, levando, em 1970, a um acordo de estratégia geopolítica, combinando programas de exploração de infra-estrutura e econômicos na Amazônia com um projeto de colonização para o as-

sentamento de nordestinos sem-terra. A Região Amazônica era vista como escape espacial para os conflitos sociais não solucionados. Terras na Amazônia foram colocadas à disposição como a chamada “alternativa para a reforma agrária” (Kohlhepp 1979).

As medidas para o desenvolvimento econômico regional na Amazônia nos anos 1970 podem ser sub-divididas em duas categorias:

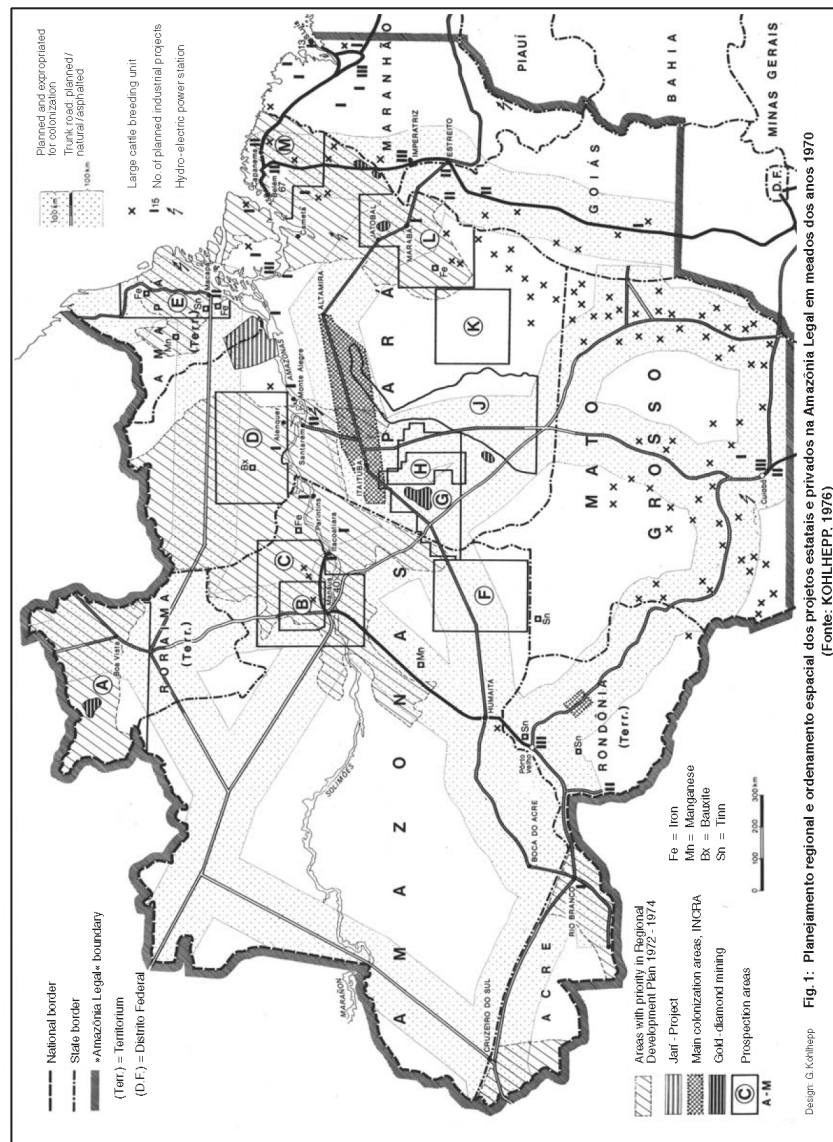
- *Ação estatal* para o desenvolvimento da infra-estrutura, concentrada em vias de transporte rodoviário como parte central dos esforços para a integração da Amazônia. Projetos selecionados de colonização agrária foram implementados. A redução de taxas para corporações foi um dos fatores mais importantes para atrair investidores privados para os projetos de desenvolvimento aprovados pelo Estado.
- *A ação privada* foi baseada em investimentos em todos os setores econômicos através de incentivos fiscais por redução de taxas tributárias a serem empregadas como capital de investimento, principalmente em projetos de criação de gado, para a indústria e em projetos de mineração.

2. Fases do desenvolvimento regional na Amazônia

O planejamento de desenvolvimento regional para a Região Amazônica nos últimos 35 anos pode ser dividido em seis fases principais com objetivos extremamente diferentes:

1. Programa para a Integração Nacional (PIN) na primeira metade dos anos 70

O programa de desenvolvimento de infra-estrutura foi baseado no conceito de planejamento de “eixos de desenvolvimento” realizado por construção de numerosas estradas de longa distância, como a Transamazônica e a Perimetral Norte, a Cuiabá-Santarém como também a Cuiabá-Porto Velho e a ligação Porto Velho-Manaus. As estradas pioneiras serviram de roteiros de migração para a Amazônia e foram planejadas para o estabelecimento de áreas de atividades econômicas na forma dos chamados “corredores de desenvolvimento”, cuja construção causou sérios impactos sociais, em detrimento dos povos indígenas, e ambientais (Goodland/Irwin 1975).



As bases legais foram estipuladas no sentido de estabelecer corredores de 200 km de extensão para a colonização estatal (vide Fig. 1).

De acordo com o modelo do INCRA, para a operação de assentamento em grande escala, principalmente de trabalhadores rurais e arrendatários do Nordeste, foi fixada uma faixa de 10 km de extensão de ambos os lados das estradas através da Amazônia para o estabelecimento de pequenas propriedades de 100 hectares cada, num sistema de rotação de terras em apenas 50% dessa área — o uso da faixa entre 10 e 100 km de largura foi previsto em unidades de 3.000 hectares. Infelizmente o plano de remover 2,2 milhões de km² de terras de especulação por desapropriação ao longo das estradas principais não foi realizado. Isto certamente teria fortalecido atividades federais e regionais na conservação de vastas extensões de florestas tropicais em décadas posteriores.

Por causa da baixa fertilidade dos solos de terra firme com deficiência em nutrientes inorgânicos (Fearnside 1986; Kohlhepp/ Schrader 1987), o modelo idealista de colonização foi concentrado em sub-áreas selecionadas. Projetos protótipos estatais foram implementados ao longo da Transamazônica entre o Rio Xingú e o Rio Tapajós (Moran 1981; Smith 1982) e, em Rondônia, na estrada Cuiabá-Porto Velho (Fig. 1).

O número de colonos assentados representou somente pequena parte dos objetivos extremamente otimistas. No começo, foi planejado o assentamento de 1 milhão de famílias, sendo reduzido mais tarde pelo INCRA para 100.000 famílias e, nos meados dos anos 70, somente 7% do número planejado estava assentado na Transamazônica (Kohlhepp 1976). Desde 1973, o foco da colonização estatal foi transferido para Rondônia (Kohlhepp/Coy 1986; Coy 1988).

A colonização agrícola, especialmente ao longo da Transamazônica foi um fracasso, pois as condições ecológicas não foram devidamente compreendidas e, por conseguinte a sustentabilidade foi avaliada de maneira muito positiva (Mahar 1988). Planejamento, levantamento topográfico, organização, informações aos colonos, modelos de uso da terra — mudança rápida para culturas permanentes — e facilidades de mercado foram inadequados. Mesmo o conceito da *agrovila*, de assentamentos centrais, falhou. Todavia, o slogan do governo “há terra para todos na Amazônia” deu impulso à migração de massa para o Norte, tendo início espontaneamente na segunda

metade dos anos 70. A fronteira agrícola avançou rapidamente ao longo de uma série de frentes pioneiras, estendendo-se adentro das florestas tropicais (Kohlhepp 1984).

2. Programa Polamazônia de 1974 a 1980

No cume do período do “milagre econômico” brasileiro, a mentalidade predominante do El-Dorado envolveu a exploração econômica setorial e a quase ilimitada distribuição territorial da periferia da Amazônia. O setor operacional, permitido a atividades de *business* privado aumentou enormemente, tornando-se o novo foco central da estratégia de desenvolvimento. A explicação oficial para esta decisão foi a primeira crise do preço do petróleo, forçando o governo a cancelar investimentos por causa das sérias consequências financeiras de dispendiosas importações de petróleo.

Nesta segunda fase, as estratégias de planejamento regional na Amazônia foram concentradas no conceito de pólos de crescimento, tema discutido na América Latina desde meados dos anos 60. Os pólos de desenvolvimento previstos no Segundo Plano de Desenvolvimento Nacionais (1975-1979) foram baseados em pontos focais setoriais separados como, por exemplo, extração de recursos minerais ou áreas de criação de gado com possível processo industrial.

Investidores de capital nacional e internacional foram atraídos por reduções consideráveis de taxas tributárias e por outros benefícios. Tornou-se vantajoso para bancos, companhias de seguro, empresas estatais, minerações, empresas de transportes ou construtoras de estradas investir na devastação da floresta tropical no sentido de introduzir grandes projetos de criação de gado com subsídios oficiais realizando a exploração de terras a preços baixos. Os tradicionais fazendeiros de gado no Brasil trabalharam como sub-contratados em grande escala. As fazendas de gado — a área máxima oficial era de 60.000 hectares, mas na realidade havia ainda a fazenda da Volkswagen do Brasil com 140.000 hectares ou a da multinacional Liqueigas Group, com 566.000 hectares e muitas outras mais — foram responsáveis pela enorme destruição das florestas tropicais, principalmente nas regiões do sudeste e do leste do Estado do Pará e na parte norte do Mato Grosso (Fig. 1). Em meados dos anos 80, os projetos oficiais de fazendas de criação de gado ocupavam quase nove milhões de hectares. De um total de

350.000 km² de terra adquiridos pelas fazendas de gado, uma área florestal de cerca de 140.000 km² foi destruída (Kohlhepp 1987a).

A rápida expansão de desmatamento por queimada em projetos de fazendas de gado atingiu duramente a população indígena, seriamente ameaçada de extinção nessa fase, e causou danos irreparáveis aos ecossistemas, como erosão, perda de nutrientes por escoamento, encostamento da superfície e distúrbios no balanço de águas. Além disso, a especulação de terra causou sérios problemas e conflitos violentos entre os povos indígenas e posseiros. Por causa da rápida degradação de pastos, a criação de gado tornou-se atividade econômica sem lucro, fazendo com que as manadas de gado diminuíssem consideravelmente nos anos posteriores. O cancelamento de incentivos fiscais, anos mais tarde, acabou com novas iniciativas de criação de gado.

A exploração de recursos minerais foi um dos objetivos centrais dos programas de desenvolvimento da Amazônia. Muitas licenças de exploração de jazidas de grande extensão foram cedidas a empresas nacionais e internacionais (Fig. 1). Depois que os minérios manganês e cassiterita foram explorados no Amapá e em Rondônia a partir de meados dos anos 50 e 60, a nova descoberta de enormes jazidas de minério de ferro na Serra dos Carajás e de bauxita no Rio Trombetas, como também jazidas de ouro e diamantes, revelou a riqueza de recursos minerais da Amazônia, dando início, nos anos 80, a grandes projetos na região.

No Programa Polamazônia, o conceito dos pólos de crescimento foi mal interpretado e o resultado não foi “a concentração descentralizada” de desenvolvimento, mas sim o aumento das disparidades do desenvolvimento inter e intra-regional. A periferia tornou-se mais dependente do centro, a nível nacional como internacional. Ao invés de pólos de crescimento com impulsos de desenvolvimento irradiantes, surgiram enclaves, mantidos artificialmente (Kohlhepp 1997). Modernização conservadora “de cima”, exercida pelos governos militares, que incorporava o setor privado às elites regionais e nacionais por incentivos fiscais, tinha que manter a aparência democrática de modo a não colocar em perigo créditos internacionais.

A administração militar via o seu desempenho como líder, como único protagonista capaz de realizar modernização através de planejamento racional (Becker/Egler 1992), e o componente regional era muitas vezes, tratado de maneira superficial.

3. *Programas de desenvolvimento rural integrado, do início dos anos 80*

O fracasso dos projetos de fazendas de gado, que se tornou óbvio no final dos anos 70, deu grande impulso a novas idéias de colonização agrícola por pequenos agricultores. O Programa Polonoroeste em Rondônia e no noroeste de Mato Grosso, financiado pelo Banco Mundial, criou novo conceito para um desenvolvimento integrado orientado para a pobreza nas áreas rurais de zona pioneira, baseada em três premissas:

- classes rurais de nível social mais baixo como grupos alvo,
- desenvolvimento de estratégias para a satisfação de necessidades básicas,
- incentivo para métodos participativos.

Projetos de colonização existentes tinham que ser consolidados e novos projetos integrados dirigidos pelo Estado foram estabelecidos. Em 1985, mais de 44.000 famílias foram assentadas (Kohlhepp 1987a; Coy 1988). O incentivo do “desenvolvimento de baixo” foi fortalecido e foram realizadas inúmeras inovações de planejamento, organização de assentamentos e melhorias na produção e marketing de bens agrícolas. Uma enorme onda espontânea de migração das áreas rurais, socialmente degradadas, do sul e do sudeste, mas também da esfera de conflitos urbanos, foi atraída pela distribuição de terras nos projetos de colonização, rapidamente esgotados. Isto causou enorme aumento do número de terras apossadas e assentamentos descontrolados em áreas com capacidade agrícola muito limitada, num processo contínuo. Vastas áreas florestais foram devastadas e em muitos casos assentados foram expulsos por grileiros e por fazendeiros de gado. As deficiências e problemas aumentaram no Programa Polonoroeste, anunciado anteriormente com tanto otimismo. O Programa sucessor, o Planafloro, foi implementado alguns anos mais tarde, de forma a reorganizar a problemática situação social e ecológica, em Rondônia.

4. *Mega-programas dos anos 80*

Ao mesmo tempo em que “participação” foi propagada em desenvolvimento rural integrado como novo modelo em Rondônia, mega-

programas realizados no leste da Amazônia Legal praticavam o velho estilo do “desenvolvimento de cima”. Informações para a população regional, atingida por tais projetos, foi insuficiente e tardia. As decisões eram tomadas sem qualquer coordenação com as respectivas autoridades regionais ou locais (Valverde 1989). Nem mesmo a autoridade executiva encarregada do desenvolvimento regional na Amazônia, a SUDAM, participou das negociações do maior programa de desenvolvimento regional — “Programa Grande Carajás” (PGC). Este programa “de cima” cobriu uma área de quase 900.000 km² ao leste da Amazônia, nos Estados do Pará e do Maranhão (Kohlhepp 1987b). O Programa estava em funcionamento desde 1980 e demonstrou forte dependência das condições do mercado mundial. O objetivo do PGC foi o de estabelecer uma série de projetos de infra-estrutura, mineração e indústria na base da mais importante jazida de minerais na Serra dos Carajás, especialmente o minério de ferro.

Enquanto que a extração de minério de ferro, no coração do PGC, ocupava somente área limitada, totalmente cercada e bem organizada pela Companhia Vale do Rio Doce, na época ainda estatal, os projetos associados e a migração espontânea e descontrolada para a região de planejamento, levou a uma situação um tanto caótica. A construção de estradas, a ferrovia da mineração Carajás, o novo porto Ponta da Madeira, perto de São Luís, a construção da mega usina elétrica de Tucuruí (4.000 MW na primeira fase), contendo a água do Tocantins, rio acima, formando um reservatório de 2.430 km², a larga rede de sistemas de transmissão e os gigantes fundidores de alumínio em Barcarena, perto de Belém e em São Luís, contribuíram para a super imposição de novas estruturas espaciais, um novo surto de devastação das florestas associada à produção de carvão vegetal, fez aumentar as disparidades sócio-econômicas intra-regionais e a desintegração regional (Hall 1989; Valverde 1989).

A falta de participação regional e local em todos os setores e a chamada integração no mercado mundial intensificou a síndrome chamada de “periferia da periferia” para a região de planejamento do Grande Carajás. Numerosos conflitos de interesse, a falta de respeito pelo limite das reservas indígenas, insegurança como respeito a direitos legais e a continuada escalada de competição do uso da terra levou a uma situação na qual a coexistência dos grupos sociais e seus objetivos econômicos ressaltaram a falha de objetivos comuns de de-

envolvimento para a Região Amazônica. O preço alto do crescimento econômico juntamente com mega-projetos foi pago com a destruição da floresta tropical e a degradação ecológica e social (Fearnside 1993; 1999; 2000; Kohlhepp 1991a; 1991b).

A mudança nas estratégias de desenvolvimento para um conceito sadio do ponto de vista ambiental e social foi uma das diretrizes básicas de uma nova política regional anunciada para a Amazônia pelo recém-criado Ministério do Meio Ambiente (MMA/SCA 1995), após a desordem social e ecológica ter prevalecido em alguns setores dessa região nas últimas três décadas (Sioli 1973; Mello 2002).

5. Programa Piloto: uma nova iniciativa do desenvolvimento regional sustentável

Como consequência da preocupação nacional e internacional com a destruição das florestas tropicais, o “Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil” (PPG-7) foi criado, por iniciativa alemã, na reunião de cúpula dos países do G-7 de Houston, em julho de 1990 (Kohlhepp 1995). A proposta do G-7 de apoiar financeiramente a reorganização dos modelos de desenvolvimento regional para a Amazônia foi aceita pelas autoridades brasileiras. O PPG-7 foi aprovado às vésperas da cúpula da UNCED, no Rio de Janeiro, em 1992 (“ECO 92”). Os países do G-7 reafirmaram seu compromisso de apoio financeiro, com doações de cerca de US\$ 290 milhões e assistência técnica. O Banco Mundial foi encarregado de coordenar inicialmente o programa, e criou-se um “Rain Forest Trust Fund” de US\$ 60 milhões, sob a administração do referido Banco.

O PPG-7 é um empreendimento conjunto do governo do Brasil, representado pelo Ministério do Meio Ambiente, da sociedade civil brasileira, do Banco Mundial e dos países do G-7. O programa consiste em um conjunto de projetos que devem contribuir para o uso sustentável dos recursos naturais e para uma substancial redução da taxa de desflorestamento. O objetivo geral é “maximizar os benefícios ambientais das florestas de maneira que seja consistente com os objetivos de crescimento do Brasil” (World Bank 1994).

De acordo com os objetivos do PPG-7, seria possível oferecer um modelo de cooperação Norte-Sul em questões ambientais globais, tentando provar a possibilidade de harmonizar os objetivos econômi-

cos e ecológicos nas florestas tropicais (MMA/World Bank 1998). O programa poderia ajudar a preservar a biodiversidade e os imensos recursos genéticos, bem como reduzir as emissões de CO₂ no Brasil, ao diminuir a taxa de desmatamento. O programa segue quatro linhas principais de ação (Kohlhepp 2001c):

Experimentação e demonstração: para promover a experiência prática das comunidades locais em preservação da natureza, desenvolvimento sustentável e iniciativas de educação ambiental. Isso é feito por meios de projetos de demonstração, de manejo dos recursos da floresta e das várzeas (Junk et al. 2000) e projetos e cursos de treinamento de prevenção de incêndios (Nepstad/Moreira/Alencar 1999). As várzeas de rios rasos permitem múltiplos usos dos recursos naturais (Sioli 1968; 1984; Sternberg [1956] 1998; Junk 1989; Junk et al. 2000).

Os projetos de demonstração são elementos-chave do PPG-7. Seu objetivo é testar e disseminar iniciativas de conservação e desenvolvimento, em pequena escala, baseadas na comunidade local, que sejam sadias do ponto de vista ambiental, econômico e social e que tragam benefícios diretos para a população que vive na floresta tropical. No âmbito de muitos desses projetos são experimentadas novas formas de uso sustentável de recursos, inclusive o processamento e comercialização de produtos não-madeireiros da floresta, tais como frutos e resinas. A restauração das terras degradadas pela introdução de sistemas de agrosilvicultura é outro projeto central (Smith et al. 1998). Através de uma rede de ONGs são disseminadas as melhores práticas (Hall 1997).

Conservação: tem o objetivo de melhorar o manejo de áreas protegidas, tais como parques, reservas naturais e reservas extrativistas (Clüsener-Godt/Sachs 1994), florestas nacionais e terras indígenas. O conceito de corredores ecológicos abordados em um dos projetos em preparação, conecta em rede as áreas protegidas.

As políticas de conservação da Amazônia enfrentam uma série de problemas na alocação dos recursos escassos; mas uma nova legislação, aprovada em 2000, criou um amplo espectro de opção de conservação dentro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A contribuição do Programa Piloto para o estabelecimento da nova política conservacionista é significativa (IAG 2001).

A demarcação e o registro de reservas indígenas (vide Fig. 8) é uma das tarefas mais urgentes, porém mais controvertida do ponto de vista político (Kasburg/Gramkow 1999). Na medida em que a integridade espacial, física e cultural dos grupos indígenas é ameaçada, suas terras devem ser protegidas (Kohlhepp 1998a; Pasca 2004; Heck et al. 2005). Os povos indígenas usam há muito tempo os ecossistemas da floresta tropical sem provocar degradação ambiental. Seu conhecimento especializado dos recursos naturais (Posey 2000) é considerado fundamental para o uso sustentável e a gestão dos recursos florestais.

Fortalecimento Institucional: oferece suporte técnico aos nove governos estaduais da região amazônica e às instituições públicas, no âmbito da implementação de políticas ambientais sadias em cooperação com o setor privado e a sociedade civil, dentro do marco da descentralização ambiental e da capacitação a ela relacionada (Allegretti 2001). Esse fortalecimento tem o apoio do complexo Projeto de Política de Recursos Naturais, que compreende o zoneamento do uso da terra como instrumento político para a gestão fundiária (Mahar/Ducrot 1998; Mahar 2000).

Pesquisas científicas: tem o objetivo de melhorar o conhecimento científico sobre os ecossistemas da Amazônia e o uso e gestão sustentável de seus recursos. Um de seus componentes, o projeto de Centros de Ciência, apoiou a modernização de duas instituições muitas conhecidas, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), em Manaus, e o Museu Paraense Emílio Goeldi, em Belém, com o objetivo de aprimorar a base de pesquisa regional e ajudar a recrutar e manter pesquisadores de alto nível. O componente de “pesquisa dirigida” permite que cientistas altamente qualificados solicitem financiamentos de projetos com prioridade específica de pesquisa.

O Programa Piloto é uma iniciativa extremamente complexa e sua natureza experimental dá um estímulo exemplar ao processo de aprendizagem de desenvolvimento sustentável no nível dos atores internacionais, nacionais, regionais e locais (Becker 2001a). O PPG-7 encoraja as parcerias público-privado e a criação de fortes redes de ONGs, bem como a participação das comunidades locais na tomada de decisões sobre estratégias de uso e gestão de recursos. Financiado por

países doadores — o principal é a Alemanha, responsável por 45% dos recursos totais —, o Programa Piloto, apesar de todas as deficiências e obstáculos conceituais, organizacionais e de implementação é, até agora, o exemplo mais bem sucedido de um programa de cooperação ambiental internacional (Kohlhepp 2001b; 2001d). É um desafio para o governo brasileiro provar que o compromisso com um novo modelo de desenvolvimento regional sustentável pode ser executado na Região Amazônica. Os primeiros projetos foram aprovados em 1994.

A primeira fase do Programa Piloto foi orientada para maximizar a cooperação entre diversos níveis e instituições do governo e da sociedade civil, na busca de soluções para a proteção das florestas tropicais, melhorando as tradicionais ações unilaterais do governo.

Entre os principais resultados podem ser destacados (1):

- A descentralização da gestão ambiental em áreas prioritárias dos Estados Amazônicos com aumento da capacidade de formulação de políticas ambientais estaduais.
- O desenvolvimento de metodologias inovadoras de monitoramento e controle de desmatamento.
- A evolução do conceito de gestão compartilhada, através de parcerias entre setores do governo e os diversos grupos da sociedade civil, como base para a conservação dos recursos naturais.
- A implementação dos projetos demonstrativos, visando a geração de renda, o fortalecimento da base de subsistência, a utilização sustentável e conservação dos recursos naturais e a capacitação gerencial entre comunidades locais.
- A viabilização de processos inéditos de negociação entre governo, sociedade civil e o setor privado, visando à formação de pactos políticos em prol do desenvolvimento sustentável (“Agendas positivas”).

Por outro lado, a implementação do Programa tem enfrentado uma série de dificuldades. A elaboração de um grupo de projetos individualizados, a partir das demandas setoriais de instituições governamentais, dificultou uma estratégia consistente no Programa. A articulação entre seus componentes e outros programas governamentais era frágil, inclusive com outros programas coordenados pelo Ministério do Meio Ambiente. Também é óbvio o baixo aproveitamento de po-

tencial de reaplicação de projetos demonstrativos de produção sustentável, por meio de programas de crédito rural (por exemplo, FNO, FCO, PRONAF) e de assistência técnica e extensão rural.

Em resumo, a primeira fase do PPG-7 pouco contribuiu para a inserção de princípios de desenvolvimento sustentável entre políticas e programas de desenvolvimento com fortes impactos sobre a ocupação territorial. Assim, a área ambiental do governo ficou isolada e o objetivo de reduzir a taxa bruta de desmatamento na Amazônia não foi alcançado.

Já em 2001, houve concordância entre os participantes do PPG-7 sobre a necessidade de uma segunda fase do Programa. As resoluções enfatizaram uma necessária função estratégica e sistematização e disseminação do Programa, principalmente no sentido de influenciar políticas públicas, a articulação com outros programas governamentais sob a responsabilidade de Ministérios não envolvidos diretamente na primeira fase do Programa, como o Ministério de Integração Nacional (MIN) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Depois que o Programa Piloto teve continuidade durante os últimos anos sem qualquer impulso inovador, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) ressaltou durante o seminário nacional do PPG-7 em junho de 2005 que seria extremamente recomendável uma segunda fase do Programa e que para tal será elaborada proposta dentro de três meses. “O objetivo do MMA é aproveitar o acúmulo gerado pelo programa na Amazônia e ampliar a escala de suas experiências para as políticas públicas” (2).

Tendo em vista que o Programa ainda dispõe de consideráveis reservas financeiras, o PPG-7 terá prosseguimento até o ano 2008 quando seus projetos, ora em andamento, estarão concluídos.

6. *Mega-Programa “Avança Brasil”*

Desde a implementação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), na primeira metade dos anos 90, as atividades estatais na Região Amazônica se desenvolveram de modo desigual. De um lado, os objetivos do governo para os anos seguintes se concentraram na melhoria da infra-estrutura, no fomento ao crescimento econômico regional e no fortalecimento da integração ao mercado global (Kohlhepp 1987a; 1987b; 1991a). Por outro lado, devido

ao PPG-7, há o compromisso de realizar o desenvolvimento sustentável e a proteção do espaço vital da população local e regional, bem como do ambiente, como um objetivo da política regional. A política nacional integrada para a Amazônia Legal (MMA/SCA 1995; MMA/CONAMAZ 1998; BNDES 1998) visou à consolidação da Amazônia e planejou dar passos decisivos no sentido da sustentabilidade do uso de recursos ajustada aos interesses e ao bem-estar da população amazônica, mediante medidas descentralizadoras e a participação da sociedade civil.

Isso contrasta fundamentalmente com o programa “Brasil em Ação” (1997-1999) e sua expansão no mega-programa de desenvolvimento “Avança Brasil”, para 2000-2003, com perspectivas de planejamento originalmente até 2007 (MPBM 1999; MPOG 2000; BNDES 2000). Um importante potencial de conflitos de grande significado regional poderá surgir, na medida em que existem enormes interesses privados envolvidos.

Como medida para melhorar o planejamento de infra-estrutura, o governo brasileiro encomendou um grande estudo de regiões de desenvolvimento nacional integrado, identificando e avaliando centenas de projetos que demonstram um potencial para acelerar o desenvolvimento econômico nos próximos anos (MPBM 1999). Muitos desses projetos de infra-estrutura oferecem oportunidades de investimentos a empresas privadas via privatização, *joint ventures* e outras formas de participação. Os projetos foram avaliados em grupos, a fim de identificar sinergias potenciais, e analisados dentro do contexto de nove regiões principais de desenvolvimento, os então denominados “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”. Essas regiões foram identificadas no Governo Cardoso como portadoras de uma “vocação econômica” distinta na opinião dos planejadores, fazendo parte de uma visão geo-estratégica de longo prazo do desenvolvimento nacional.

O governo brasileiro planejou realizar investimentos de grande escala (US\$ 40 bilhões) em projetos de desenvolvimento, especialmente na Região Amazônica, por meio do programa “Avança Brasil”.

Quanto a Região Amazônica, surgiram quatro pacotes de projetos (MPBM 1999):

- a) Integração internacional do Norte.
- b) Logística na região do Madeira-Amazonas.
- c) Logística no Brasil Central.
- d) Geração de energia hidrelétrica e linhas de transmissão.

a) Os dois Estados mais ao Norte, Roraima e Amapá, serão ligados aos países vizinhos Guiana Francesa e Guiana por estradas pavimentadas, fato que desenha o mapa para um novo cenário geopolítico. Pode-se ir de Manaus a Caracas de caminhão. Apesar de um considerável contrabando de madeira para a Venezuela, espera-se que haja um crescimento do comércio regional, uma vez que a Zona Franca de Manaus é uma grande produtora de produtos eletrônicos domésticos.

Apesar do controle militar desta região fronteira do norte (Programa Calha Norte), o tráfico de drogas, ubíquo na Amazônia, será iminente também para os portos e aeroportos do Caribe e do Atlântico (Machado 1996). A linha de transmissão (230KV) de 700 quilômetros de Gurí, na Venezuela, a Boa Vista, foi concluída em 2000.

b) O principal objetivo do planejamento infra-estrutural nesse grupo de projetos é possibilitar o transporte da produção agrícola, através da conexão dos sistemas de transporte fluviais e rodoviários. A via navegável do rio Madeira, capaz de operar com chatas o ano inteiro, foi melhorada com custos muito baixos e está ganhando importância no transporte, principalmente de soja, por chatas de reboque de até seis mil toneladas que descem o rio até Itacoatiara, ao leste de Manaus. Esse novo terminal no rio Amazonas possibilita o transporte de soja para o mercado europeu por cargueiros de até 80 mil toneladas brutas, reduzindo consideravelmente o tempo e os custos de transporte em relação aos portos graneleiros de Paranaguá e Santos, distantes até dois mil quilômetros por rodovia.

Paralelamente à melhoria da BR-364 (Cuiabá-Porto Velho) e de parte da BR-163 (Cuiabá-Alta Floresta/MT), o transporte fluvial da produção da área de plantação de soja e pecuária em expansão rápida do Mato Grosso (Kohlhepp/Blumenschein 2000) estende-se cada vez mais para o Norte (vide adiante os problemas da BR-163). Hoje, a produção de soja no Brasil Central está estimada em 6,5 milhões de toneladas, a de milho em 1,4 milhões de toneladas e a pecuária, em 18 milhões de cabeças. O “boom” de agro-negócios está transforman-

do Porto Velho, capital de Rondônia, em um novo centro portuário, com um terminal de contêineres. A reconstrução do trecho da BR-119, de Porto Velho a Manaus, hoje totalmente intransitável, mas previsto para ser asfaltada, é altamente questionável, tendo em vista a via fluvial do rio Madeira.

É um sinal positivo que não haja planos para a construção de novas estradas atravessando a floresta amazônica; mas os projetos de gasodutos do campo de gás natural de Rio Urucu até Porto Velho (500 km) e de Coari a Manaus (420 km) para suprir as usinas termelétricas projetadas em Porto Velho (330 MW) e Manaus (540 MW) terão um enorme impacto ecológico.

c) Embora os projetos de desenvolvimento do “Avança Brasil” no Brasil Central sejam executados fora da região de planejamento da Amazônia Legal, as conseqüências afetam direta e indiretamente a situação da franja meridional da Região Amazônica. À medida que a expansão agrícola no Planalto Central cresce, é preciso melhorar a infra-estrutura de transporte para os principais mercados nacionais e portos marítimos.

Deve-se enfatizar que os trabalhos de construção das vias fluviais planejadas Araguaia-Tocantins e Teles Pires-Tapajós tiveram de ser suspensos pelo IBAMA devido ao alto risco ambiental, às irregularidades nos estudos apresentados pelo Ministério dos Transportes (Carvalho 1999) e aos vários defeitos no relatório de impacto ambiental (Fearnside 2001). O conflito oficial com esses projetos foi acompanhado de amplos protestos de grupos indígenas afetados.

d) Os principais projetos na parte norte do Brasil Central são os de construção de usinas hidrelétricas no Rio Tocantins e o da linha de transmissão de 1.300 km de extensão, ligando o sistema hidrelétrico do Norte — inclusive a ampliação de Tucuruí e a instalação de eclusas — e o sistema da região Centro-Oeste com uma conexão de rede de energia de 500 kV. Uma série de usinas hidrelétricas equipadas com eclusas está em construção ou planejada ao longo do rio Tocantins (Kohlhepp 1998b), dando capacidade adicional de 5.000 MW ao desenvolvimento regional do Estado de Tocantins, criado em 1988, e que está se transformando em um novo “Eldorado” das atividades agrícolas.

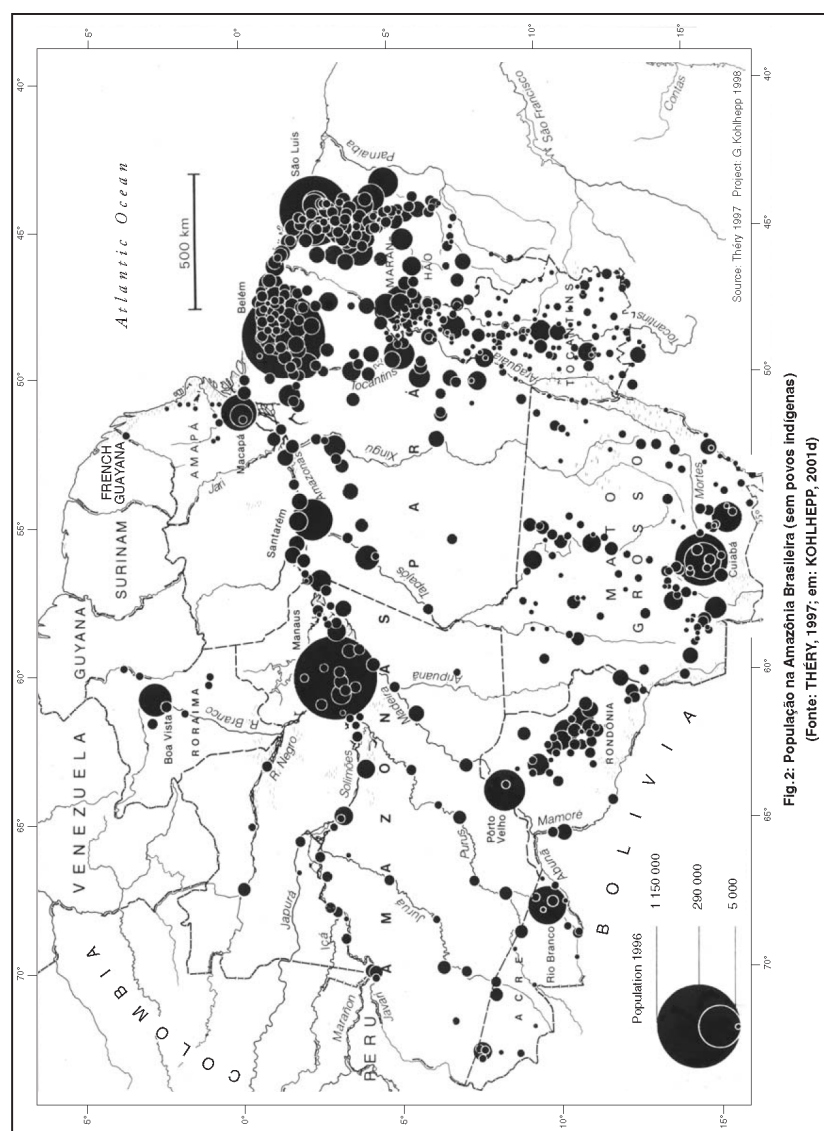


Fig.2: População na Amazônia Brasileira (sem povos indígenas)
(Fonte: THÉRY, 1997; em: KOHLHEPP, 2001d)

3. Graves problemas atuais na Amazônia

3.1 Aumento da população e da urbanização

Os nove Estados da Amazônia brasileira tem hoje cerca de 20 milhões de habitantes (vide Fig. 2) e dois terços dessa população vivem em assentamentos urbanos (vide Fig. 2). Desse ponto de vista a Amazônia é uma “floresta urbanizada” (Becker 1995) com “cidades da floresta tropical” (Browder/Godfrey 1997) e cidades pioneiras com um crescimento extremamente rápido (Coy 1992; 2001).

O mundo urbano novo que fez crescer e multiplicar cidades atraiu gente de todas as beiradas de rio e igarapés, mas não teve força para ampliar ou multiplicar mercados de trabalho. Daí ter surgido uma nova pobreza (Ab’Saber 2005, p. 23).

3.2 Desflorestamento e fragmentação contínua das florestas amazônicas

Os estudos recentes do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE 2000; 2002; 2005), no âmbito dos quais o desmatamento é qualificado a partir da interpretação de imagens de satélites, mostram que a área total de floresta tropical derrubada na Região Amazônica aumentou para 631 mil km² em 2003 (vide Tab. 1). Isso equivale a 15,4% da área coberta pela floresta tropical na Amazônia Legal, calculada por Skole e Tucker (1993) em 4,1 milhões de km².

Estimativas oficiais do governo divulgam que 26,1 mil km² teriam sido desmatados entre agosto de 2003 e julho de 2004. Esse índice somente é inferior ao pico histórico de 29 mil km² em 1995, ano de implementação do Plano Real (3). Isso indica que em meados de 2005 a área derrubada na Amazônia seja maior de 670 mil km². Pelo menos 120 mil km² de área desmatada estão abandonados.

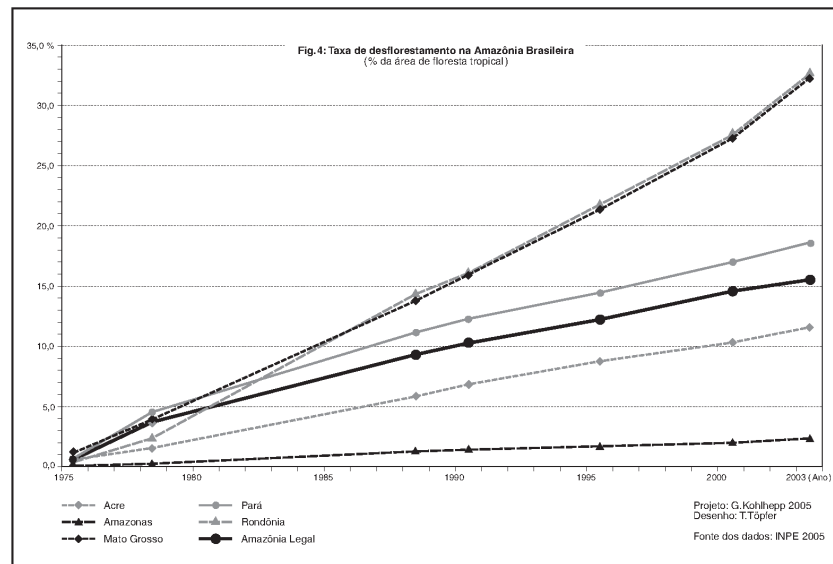
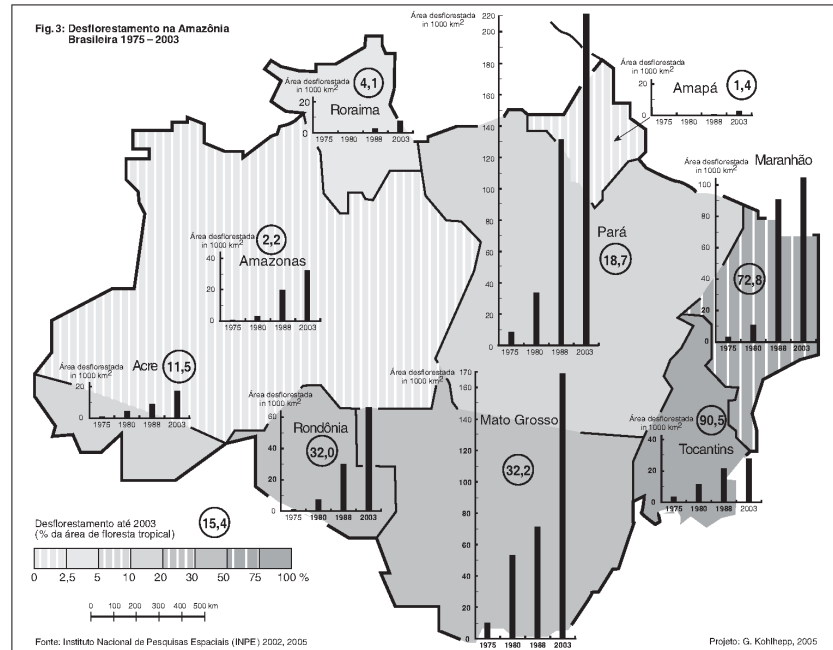
Ate 1975, somente 0,6% das florestas tropicais amazônicas havia sido derrubada. A partir de então, as estratégias de desenvolvimento do governo e os impactos relacionados às atividades dos atores humanos aumentaram rapidamente a taxa de desmatamento — regionalmente muito diferenciada (em 2003: Amazonas 2,2%, Mato Grosso 32,2%, Tocantins 90,5%, vide Tab. 1; Figs. 3 e 4) — e causaram danos enormes (Fearnside 2000; MMA 2001). A taxa média anual de desflorestamento bruto na Amazônia brasileira entre 1978 e 1988 foi de cerca de 21 mil km² e, no período de 1988 — 1998, de 16 mil km².

Tabela 1. *Taxa de desflorestamento na Amazônia Legal (1975-2003)*

Estados	Área de floresta tropical* (km ²)	Porcentagem da área do Estado	Desflorestamento (em %)**							
			1975	1978	1988	1990	1995	2000	2003	2003 (km ²)
Acre	152.400	99,7	0,8	1,6	5,8	6,8	8,7	10,3	11,5	17.462
Amapá	137.400	98,4	0,1	0,1	0,6	0,9	1,3	1,4	1,4	1.974
Amazonas	1.531.100	97,2	0,1	0,1	1,3	1,4	1,7	2,0	2,2	32.769
Maranhão	145.800	55,7	?	43,8	62,3	64,1	67,1	71,5	72,8	106.113
Mato Grosso	527.600	58,6	1,1	3,8	13,6	15,8	21,3	27,3	32,2	169.627
Pará	1.183.600	93,8	0,7	4,5	11,1	12,2	14,3	16,9	18,7	221.345
Rondônia	212.200	89,1	0,3	2,0	14,1	15,8	21,7	27,4	32,0	67.884
Roraima	172.400	76,4	?	0,1	1,6	2,2	3,0	3,7	4,1	7.111
Tocantins	30.300	10,9	?	10,6	71,2	75,5	82,9	88,6	90,5	27.426
Amazônia Legal	4.092.800	81,3	0,6	3,7	9,2	10,1	12,1	14,4	15,4	631.533

* Dados de SKOLE/TUCKER (1993), Tabela 2, p. 1906.

** Dados de INPE (2005) (número absoluto de desflorestamento); cálculo do autor da porcentagem da área de floresta tropical.
Dados: 1978 (janeiro), 1988 (abril) e ss. (agosto).



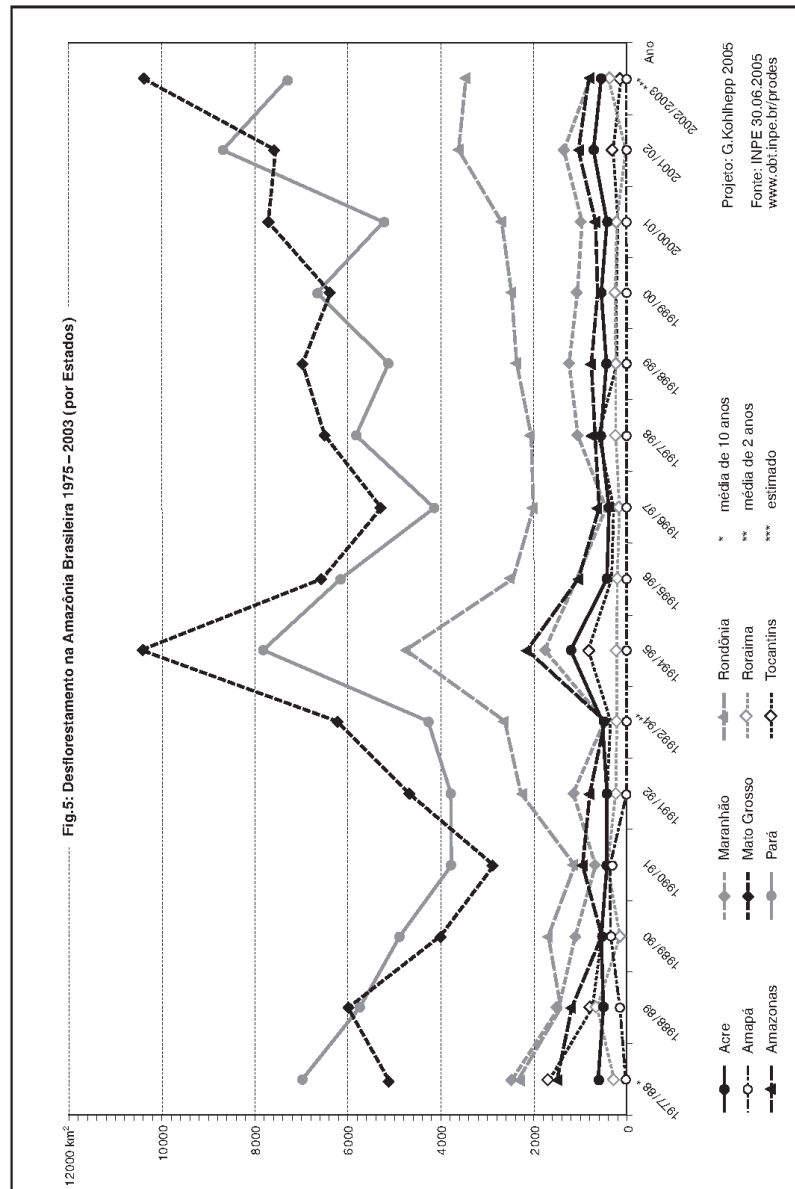
Mato Grosso já lidera há anos o desflorestamento, deixando Pará no segundo lugar (vide Fig. 5). Em 2003 Mato Grosso participou com 48% das derrubadas na Amazônia e quase duplicou a sua extensão desmatada de 2000 até 2004, consequência da expansão rápida do agronegócio e da conversão direta de áreas de florestas em plantações. Novas frentes de desmatamento (Terra do Meio no sul do Pará, Humaitá no sul do Amazonas, etc.) causam uma crescente fragmentação das florestas tropicais.

A área de floresta afetada por atividades humanas a cada ano é muito maior do que os dados mostrados pelo programa de monitoramento do INPE, devido aos incêndios de superfície que fogem do controle e se expandem para a floresta primária. Eles podem destruir de 10% a 80% da biomassa da superfície, mas dificilmente são detectados por imagens de satélite. Os incêndios de superfície podem afetar o dobro da área de desmatamento e até áreas maiores, nos anos de secas severas (Nepstad/Moreira/Alencar 1999).

Nos anos 90, o desflorestamento na Amazônia liberou cerca de 200 milhões de toneladas de carbono por ano na atmosfera e em 1994 isso respondia por mais de 70% das emissões brasileiras destes gases. Hoje, o Brasil fica no quinto lugar como país emissor com 5,4% das emissões globais do CO₂, sendo 2,9% das emissões de queimadas (4).

3.3 Atividades madeireiras

A contribuição da Amazônia para a produção total de madeira do Brasil aumentou rapidamente de 14% para 85% em duas décadas. Em 1997, a produção de madeira em toras na Região Amazônica chegou a 28 milhões de m³, dos quais 75% foram extraídos no Pará e no Mato Grosso (Smeraldi/Veríssimo 1999). A exportação de madeira da Amazônia para os mercados externos responde por apenas 14,4% do volume total, enquanto que 56,1% do consumo de madeira amazônica se concentra no Sudeste e no Sul do Brasil. Com a destruição das florestas do Sudeste Asiático, a Amazônia é vista pelas empresas transnacionais como a principal fonte de madeiras tropicais no futuro (Cotton/Romine 1999). As empresas asiáticas, em especial da Malásia, estão entrando no Brasil e, obviamente, tentam obter concessão para extração de madeira em larga escala.

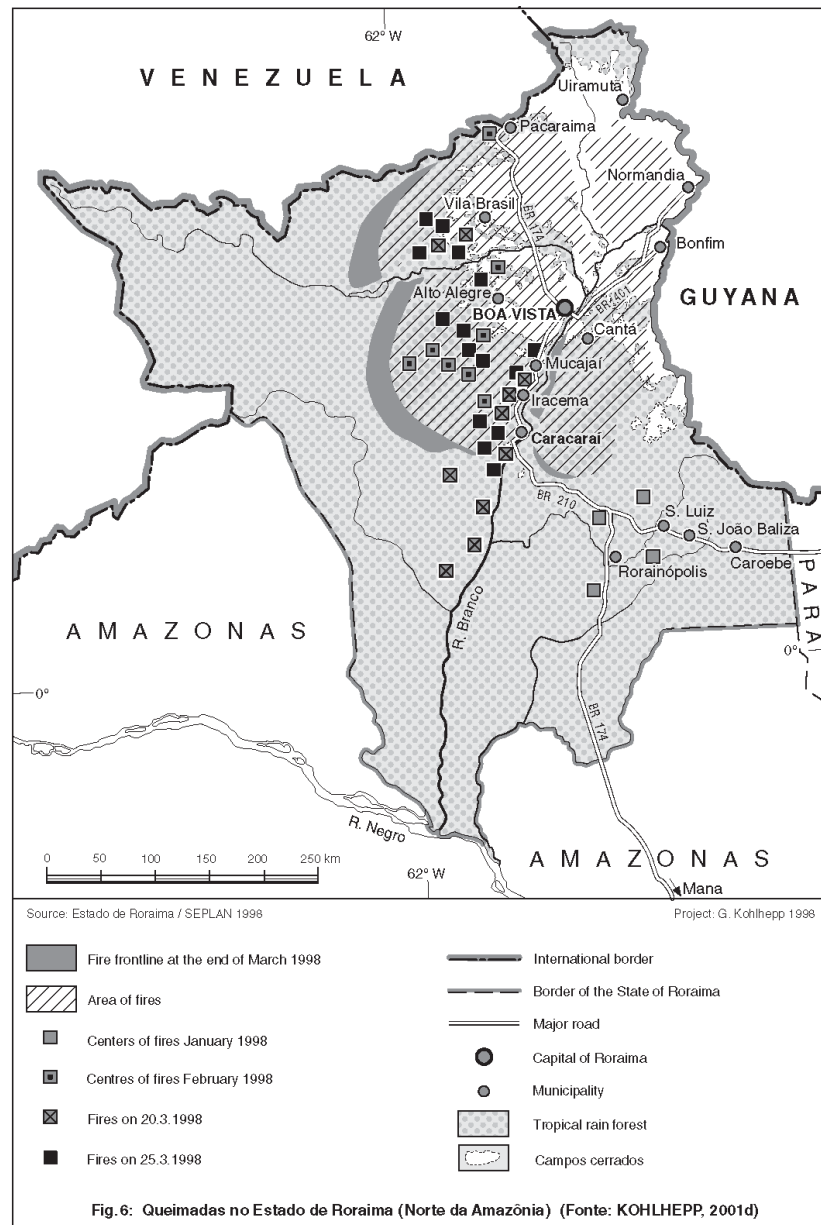


A extração ilegal está aumentando (Amigos da Terra 1997) — em Mato Grosso o próprio gerente do IBAMA foi acusado de comandar uma quadrilha da madeira (Veja, 8.6. 2005) — e grupos de madeireiros danificam gravemente de 10 a 15 mil km² de floresta por ano, que não estão incluídos nas estatísticas de desmatamento (Nepstad et al. 1999), tendo em vista que a extração de madeira se espalha para grandes áreas da região amazônica sem nenhuma regulamentação. É necessário organizar o zoneamento dessa atividade conforme critérios ecológicos e a proteção de áreas específicas contra a extração deve ser rigorosamente controlada (Veríssimo et al. 1998). Em 2001, 189 milhões de m³ de madeira em tora foram apreendidos, 78% a mais que em 2001 (*Folha de São Paulo*, 11.6. 2002).

Após o fracasso das iniciativas do governo para diminuir as formas predatórias de exploração da floresta (Lele et al. 1999), surgiram em 1997 os certificados de silvicultura baseados em padrões sociais e ambientais, com objetivo de promover a gestão florestal sustentável (Leroy/Fatheuer 1996). Entre as iniciativas de certificação, o *Forest Stewardship Council* (FSC) ganhou reconhecimento significativo. Até hoje, apenas um pequeno número de empresas recebeu o selo do FSC no Brasil (Scholz 1999). A demanda por certificados dependerá da consciência do consumidor final de madeiras e dos regulamentos do mercado e do comércio internacional.

3.4 “El Niño” e incêndios na Amazônia

Eventos “El Niño” estão associados a longos períodos de secas que afetam áreas imensas, também na Região Amazônica. Além disso, a redução das chuvas é resultado do desmatamento. Junto com a extração madeireira seletiva, a inflamabilidade das florestas tropicais intactas aumenta, que, em anos “normais” dificilmente são vulneráveis ao fogo. Durante a severa seca de julho/agosto de 1997 a abril/maio de 1998, a redução das precipitações provocou um enorme déficit da chuva, em comparação com a quantidade cumulativa nos anos “médios”. O “arco de desmatamento” está se estendendo a partir de Rondônia, via norte de Mato Grosso e sul do Pará, até o Maranhão, causando enormes emissões de CO₂ (Fearnside 2000), bem como um empobrecimento em larga escala da floresta amazônica (Nepstad et al. 1999; Laurance et al. 2001b).





Em Roraima, uma área de 33 mil km² foi destruída pelo fogo, dos quais quase 10 mil km² eram de floresta tropical, fazendo com que o governo estadual declarasse estado de emergência (Kohlhepp 2001c). No final de março de 1998, uma frente de fogo de 115 quilômetros de extensão chegou a ameaçar as florestas próximas da reserva dos Yanomami (vide Fig. 6). A situação é grave, ainda hoje, porque os conflitos de terra entre grandes proprietários, colonos pobres e tribos indígenas são barreiras para a implementação de projetos de desenvolvimento regional sustentável. Isto num Estado como Roraima aonde o governo estadual somente tem jurisdição sobre 48 % da área (vide Fig. 7) e obstruiu a demarcação de terras indígenas (Raposa Serra do Sol) criando um município nessa área (Heck et al. 2005) para fragmentar a reserva (Ab'Saber 2005).

4. Perspectivas de um futuro não resolvido da Amazônia

Há contraste agudo entre as atividades econômicas e infra-estruturais do programa “Avança Brasil”, planejadas pelo Ministério do Planejamento no fim dos anos 90 para a Amazônia e o conceito do Programa Piloto, implementado pelo Ministério do Meio Ambiente, baseado na sustentabilidade de uso ambientalmente sadio dos recursos da floresta tropical para o bem-estar da população amazônica.

A terminologia usada para falar do “Avança Brasil” pelo Ministério do Planejamento do Governo Cardoso, com “eixos nacionais de integração e desenvolvimento”, “corredores econômicos” e um progresso regional concebido apenas em termo de crescimento econômico, lembra a visão do governo militar de exploração e valorização da periferia amazônica nos anos 1970, com o Programa de Integração Nacional (PIN).

O Programa “Avança Brasil” foi uma iniciativa de modernização conservadora que não mostrou qualquer componente ambiental (Becker 1999; Nepstad et al. 2000; Barros et al. 2001) ou relevância social. “Os conflitos sociais e econômicos que resultam da disputa pelo uso dos recursos naturais são problemas extremamente complexos, não podendo ser encarados apenas pela ótica dos negócios” (Allegratti 2001).

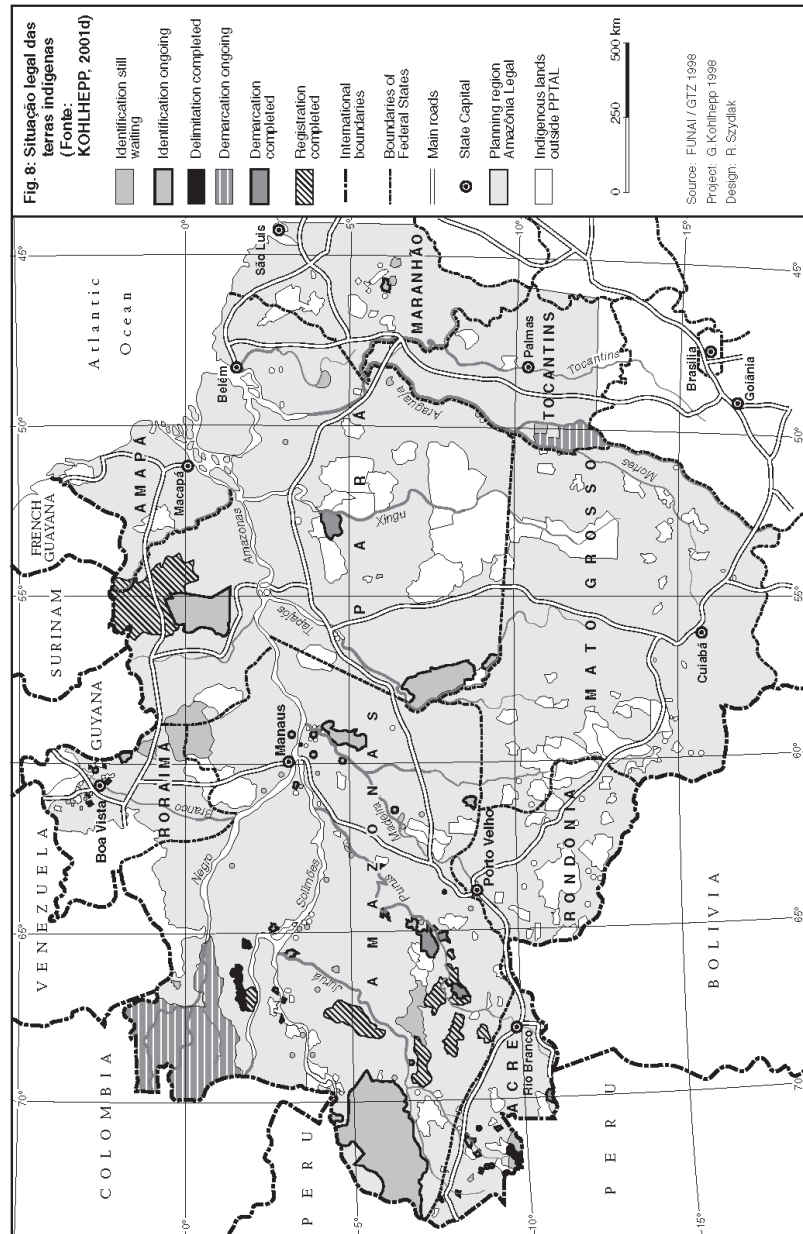
Em termos de esforços de desenvolvimento “de baixo para cima” e de descentralização em todos os setores, foi uma experiência muito

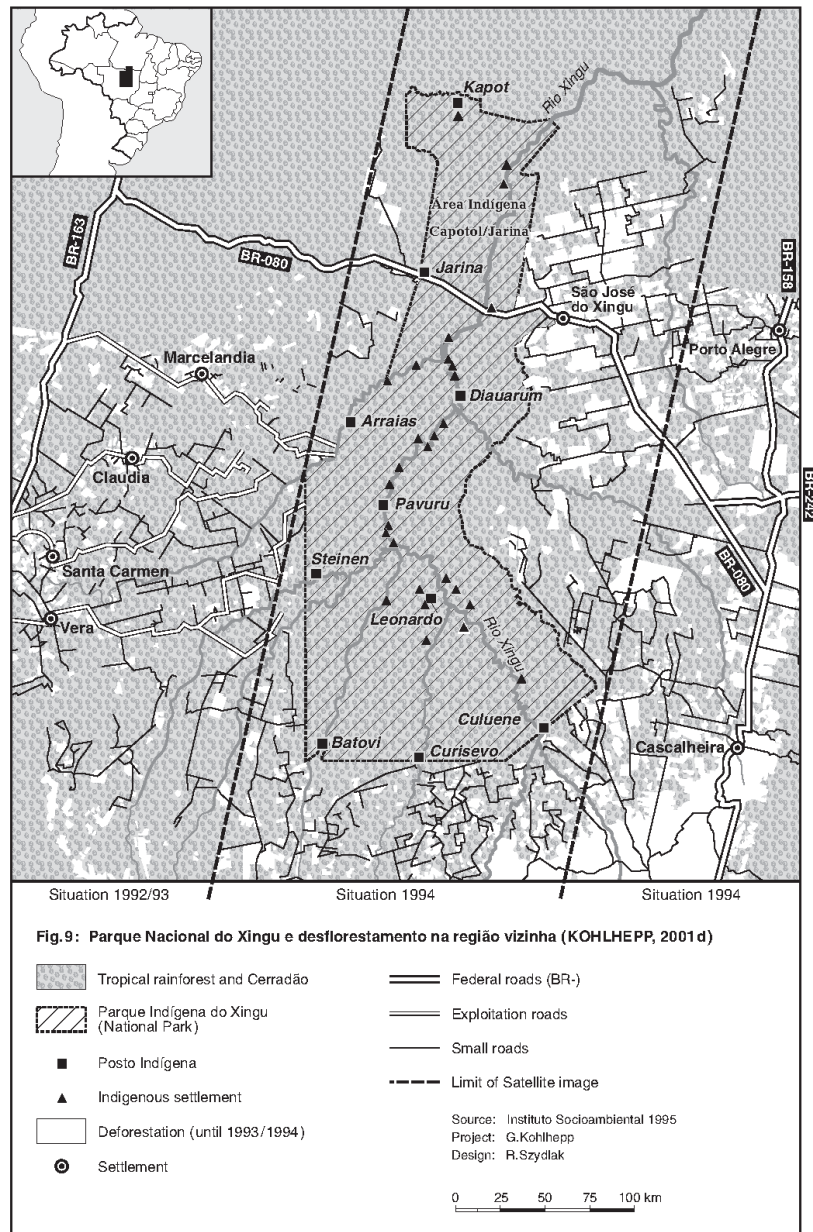
estranha acompanhar uma vez mais a implementação de estratégias “de cima para baixo” e cenários de planejamento (Buarque 2000), absolutamente desajustado ao meio ambiente e às necessidades básicas da população regional.

A Constituição de 1988 revitalizou o conceito de proteção e legalização das reservas indígenas. Os problemas mais sérios são as invasões por madeireiros, garimpeiros, criadores de gado e grileiros. Desse modo, há necessidade urgente da regularização legal das reservas indígenas. Esse processo, em andamento e acelerado com o Programa Piloto (Kohlhepp 1998a; Kasburg/Gramkow 1999), exige que essas terras sejam formalmente identificadas, delimitadas, demarcadas, decretadas e registradas (vide Fig. 8). A área total das terras indígenas é de cerca de 82 milhões de hectares, isto é, 16,4% da Amazônia Legal.

Nos últimos anos, a população indígena estimada no Brasil em cerca de cinco milhões em 1500, aumentou na Amazônia lentamente do número mínimo absoluto dos anos 80 para cerca de 208 mil hoje nas terras indígenas da Amazônia (Heck et al. 2005). Mas, o espaço vital da população indígena continua a ser constantemente ameaçado, seja direta ou indiretamente, especialmente através de mega-programas como o “Avança Brasil”. Hoje em dia, um dos poucos exemplos de área indígena garantida legalmente há décadas, o Parque Indígena do Xingu, em Mato Grosso, aparece quase como uma ilha, circundada de atividades devastadoras de fazendeiros de gado no leste do Parque, de madeireiras no oeste entre a rodovia BR-163 e o limite do Parque Indígena e do avanço da sojicultura no sul (Pasca 2004; vide Fig. 9).

A extinta SUDAM, órgão de desenvolvimento regional, jamais levou adiante um planejamento e desenvolvimento autodeterminado, ou mesmo participativo, de acordo com o potencial endógeno da região. Ao contrário, durante os governos militares, implementou objetivos nacionais de crescimento econômico determinados pelo “centro” do país, sem levar em conta as peculiaridades amazônicas. Posteriormente, o órgão tornou-se cada vez mais um instrumento dos grupos de interesse da região. Como já foi mencionado, desde a década de 1980 a SUDAM, tal como outros órgãos de desenvolvimento regional, perdeu grande parte de sua importância. Em anos recentes mergulhou na fraude e na corrupção. Até mesmo políticos de alto escalão estiveram envolvidos no “rombo amazônico” de bilhões de reais.





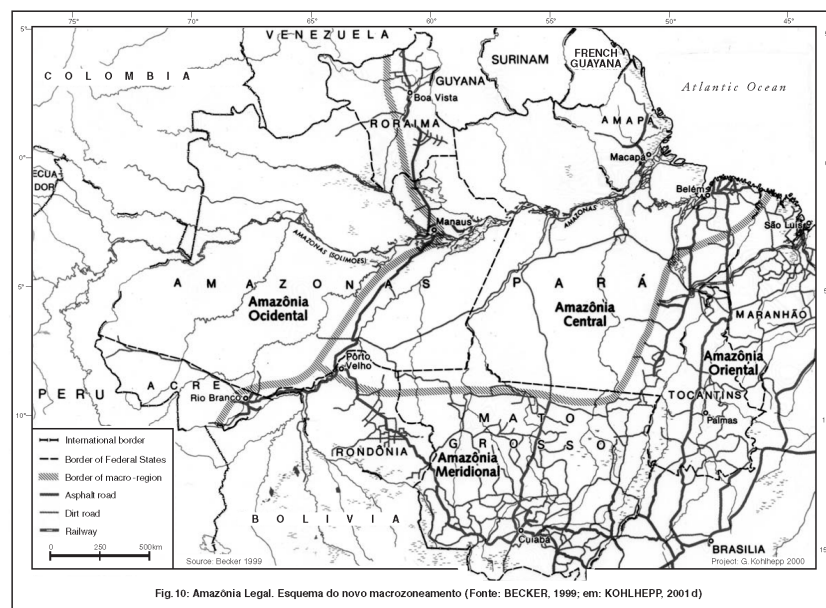
Em maio de 2001, a SUDAM foi abolida pelo Presidente da República e substituída por uma nova entidade, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), que se espera seja supervisionada com rigidez.

Por um lado os países do G-7 contribuem para um programa ambiental inovador, ligado à proteção da floresta tropical mas, por outro, — ao menos seus membros europeus e o Japão — estimulam direta e indiretamente a expansão da soja na frente pioneira do Brasil Central, saindo dos campos cerrados para as áreas de floresta tropical da Amazônia, com um apoio imenso de investimentos públicos e privados em infra-estrutura e pesquisa (Kohlhepp/Blumenschein 2000). No Estado do Pará pode-se observar o plantio de soja nas regiões de Paragominas e Santarém, e no Amazonas, nas proximidades de Humaitá. Na medida em que o mercado europeu, após a crise da vaca louca, precisará de mais ração rica em proteína para substituir os resíduos animais, a exportação de soja, em grande parte ainda não geneticamente alterada no Brasil, terá outra fase de *boom*.

Os plantadores de soja, impulsionados pelas forças do mercado global, estão convertendo as terras dos pequenos proprietários, expulsos para a nova fronteira ou para cidades, em áreas de cultivo mecanizado. O espaço rural da região é caracterizado pela crescente vulnerabilidade social e econômica dos não-incluídos (Coy 2001; Neuburger 2004). Devido ao enorme desenvolvimento de infra-estrutura, necessária ao transporte das colheitas e dos insumos agroquímicos, os impactos ambientais da expansão da soja estão ameaçando a biodiversidade tropical (Carvalho 1999; Fearnside 2001). Os custos e benefícios do cultivo da soja devem ser bem analisados, e é preciso levar em conta o risco da queda de preços devido ao excesso de produção sul-americana.

No programa “Avança Brasil”, a Amazônia Legal estava dividida em sub-regiões. Criou-se um novo macro-zoneamento, com duas regiões centrais (Amazônia Central, Amazônia Ocidental) (Becker 1999; 2001; 2005) (vide Fig. 10), formados pelos eixos de desenvolvimento atuais. É obvio que a pecuária, a agricultura de subsistência e as atividades madeireiras não ficarão concentradas numa faixa de 50 km de ambos os lados das estradas, como é previsto pelos planejadores (Nepstad et al. 2000), e sim causarão amplos impactos ambientais pelo desmatamento que poderia destruir até 42% da cobertura das

florestas tropicais (Laurance 2001a) e o aumento de incêndios acidentais (Barros et al. 2001; Schneider et al. 2000a; Laurance 2001b).



Nas partes sul e leste da Amazônia predominam sistemas de colonização, agronegócio e criação de gado em grandes propriedades e existe uma situação de conflito com a agricultura de pequena escala e com os posseiros. Nessas sub-regiões, — na verdade isto é uma nova região, o Centro-Norte, causando a dissolução da Amazônia Legal (Becker 2001b) —, são necessárias urgentes medidas sociais e de conservação.

4.1 A nova política regional da “Amazônia Sustentável”

No início do Governo Lula, duas iniciativas políticas redefiniram de forma decisiva o contexto no qual se inseria o Programa Piloto que, desde meados de 2002, parecia ter caído em esquecimento:

- Em maio de 2003, com a cooperação do Presidente da República e dos governadores da Região Norte, decidiu-se o “Plano Amazônia Sustentável” (PAS), coordenado pelo Ministério de Integração

Nacional em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MIN/MMA 2004).

- Em vista dos crescentes índices de desmatamento, o Governo Federal criou um Grupo de Trabalho Interministerial com 14 Ministérios, a fim de instalar o “Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal”, lançado em julho de 2003.

Essas atividades motivaram a decisão política de reconfiguração de uma segunda fase do PPG-7, incluindo arranjos institucionais. De acordo com o atual governo

existe uma oportunidade histórica de aproveitar o patrimônio de conhecimentos acumulados e capital social do PPG-7 na construção de políticas públicas estruturantes, voltadas para a efetivação de novos modelos de desenvolvimento sustentável no país (5).

Está prevista a integração das várias dimensões da sustentabilidade — social, cultural, econômica, política e ambiental. Alguns temas potenciais para novas iniciativas inovadoras incluem a política fundiária (novo modelo de reforma agrária, regularização fundiária, combate à grilagem), manejo de pastagens, recuperação de áreas degradadas, assistência técnica e extensão rural para a produção sustentável, alternativas de concessão florestal e gestão de recursos naturais em terras indígenas. Existe um amplo consenso de se desenvolver, numa segunda fase do PPG-7, a cooperação com outros países da bacia amazônica.

As elevadas taxas de desflorestamento demonstram que o Grupo de Trabalho Interministerial não atingiu o seu principal objetivo nos primeiros anos de existência.

O PAS, com vistas a minimizar a degradação ambiental e os conflitos vigentes na Região Amazônica, tem cinco eixos temáticos (MIN/MMA 2004):

1. Gestão ambiental e ordenamento territorial.
2. Produção sustentável com inovação e competitividade.
3. Inclusão social e cidadania.
4. Infra-estrutura para o desenvolvimento.
5. Novo padrão de financiamento.

De acordo com o governo, a gestão ambiental e o ordenamento territorial (MIN 2003) são os fatores decisivos de um papel estratégico do Estado, na promoção do desenvolvimento sustentável. Os instrumentos fundamentais para tal são: regularização fundiária, zoneamento ecológico-econômico, licenciamento ambiental em propriedades rurais e consolidação de sistema de áreas protegidas (6). É importante lembrar que, segundo o IBGE, apenas 24% do território amazônico é de propriedade privada, 29% consiste em áreas legalmente protegidas, incluindo Unidades de Conservação e Terras Indígenas. 47% da Amazônia Legal são formados por áreas públicas e/ou devolutas mas, em muitos casos, em disputa.

A criação de novas unidades de conservação de cerca de 16 milhões de hectares pelo “Programa Áreas Protegidas da Amazônia” (ARPA) é uma iniciativa muito positiva. O ARPA é um programa do Governo Federal, previsto para dez anos, com o objetivo de proteger a diversidade biológica no bioma Amazônia e criar e consolidar 50 milhões de hectares de unidades de conservação e promover o desenvolvimento sustentável na região. O programa ARPA foi implementado em parceria com governos estaduais e municipais e conta com o apoio do Banco Mundial, do KfW (banco de cooperação do Governo da Alemanha), da GTZ (agência de cooperação técnica da Alemanha) e do WWF-Brasil.

A inclusão social e a cidadania foram idealizadas na concepção de que a Amazônia é “uma floresta urbanizada” (Becker 1995). A ausência de políticas públicas fez com que grande parte da população urbana ficasse marginalizada.

Os Programas “Brasil em ação” (Plano Plurianual – PPA 1996-1999) e “Avança Brasil” (PPA 2000-2003) faziam parte de uma estratégia de integração da Amazônia ao espaço produtivo brasileiro. O Programa “Avança Brasil” investiu 3,5 bilhões de dólares em quatro corredores de transporte (Théry 2005). Devido a impactos em regiões intocadas até então, o Programa “Avança Brasil” tornou-se o centro de inúmeros protestos e discussões. Alguns dos mega-projetos na Amazônia não foram realizados devido a duvidosos Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e Relatórios de Impactos sobre o Meio Ambiente (RIMA). Outros, no entanto, foram realizados depois de longas negociações e modificações nos projetos.

Em face de essas atividades do ex-Governo Cardoso, esperava-se com ansiedade as estratégias do novo Governo Lula, contidas no Plano Plurianual 2004-2007. Para grande irritação dos ambientalistas, decepção de alguns membros do próprio partido PT e grande surpresa para boa parte da população, alguns dos projetos de infra-estrutura têm, no momento, atenção especial. Isto se refere principalmente à construção de estradas e à construção de hidrelétricas. Principalmente o asfaltamento da BR-163 (Cuiabá-Santarém), na região do Pará, desencadeou críticas intensas e temores no sentido de causar maiores impactos ecológicos e impactos nas terras indígenas (IAG 2004a; 2004b). No setor energético, tem prioridade a usina hidrelétrica de Belo Monte, junto ao Rio Xingú, cuja construção fora negada em 1988 (Kohlhepp 1998b). Hidrelétricas no Rio Madeira e uma hidrovia interligando Guaporé e Beni têm agora prioridade.

O feito de Maggi, o “rei da soja”, que, ao mesmo tempo é governador em Mato Grosso, parece que deu certo, pois com o asfaltamento até Santarém, o transporte dos “grãos” até o novo terminal para exportação é mais rápido. Devido à situação caótica na região da BR-163, o Governo Federal decidiu implementar um programa especial de desenvolvimento regional naquela área (IAG 2003b; 2004a; 2004b).

Este “Plano BR-163 Sustentável” tem como objetivo o combate à ocupação ilegal de terras públicas, a criação e consolidação de Unidades de Conservação e Terras Indígenas, a oferta de serviços nos núcleos urbanos (água tratada, saneamento básico), o aumento da segurança alimentar, a valorização dos conhecimentos tradicionais sobre a biodiversidade, entre outros. O Plano atende às demandas da sociedade civil para a sustentabilidade da região, consolidadas na *Carta de Santarém*, de abril de 2004 (7). A Carta inclui demandas relacionadas a serviços básicos, ordenamento fundiário e combate à violência, manejo dos recursos naturais, fortalecimento social e cultural das populações locais, gestão ambiental e monitoramento. As primeiras audiências públicas sobre o EIA/RIMA da BR-163 tiveram lugar em abril de 2004. O início do asfaltamento de 750 km da BR-163 está previsto para meados de 2005.

A gravidade dos problemas vinculados com o projeto da BR-163, um mero corredor de transporte para “commodities” agrícolas, motivou ampla mobilização de organizações do movimento social — indígenas, produtores familiares, extrativistas —, de ONGs, de órgãos

governamentais e de instituições de pesquisa em quatro pólos regionais, nos Estados do Pará e do Mato Grosso (Dubreuil/Bariou/Passos 2004).

Em um novo macro-zoneamento permanecerão — de acordo com Becker (1999) — além do “arco de desflorestamento” (denominado “arco de povoamento consolidado” por Becker 2005, p. 83) duas regiões centrais na Amazônia (vide Fig. 10):

- a) *Amazônia Central*, composta principalmente pelo Estado do Pará e o leste do Estado do Amazonas, cortada por eixos de transporte ao sul do rio Amazonas e contendo numerosos territórios indígenas (Fig. 8) e unidades de conservação. Trata-se de uma região altamente vulnerável, sob forte pressão provocada pela fronteira invasora do agro-negócio da Amazônia Meridional e Oriental e os projetos de infra-estrutura do “Avança Brasil”. O objetivo para o futuro deve ser compatibilizar produção e conservação, reservando-se a sub-região do norte do rio Amazonas para unidades de conservação.
- b) *Amazônia Ocidental*, a imensa região a oeste do eixo central Rio Branco-Porto Velho-Manaus-Boa Vista, com uma taxa muito baixa de desmatamento até agora, deveria ser destinada às questões de conservação. Grandes territórios indígenas, a criação do assim denominado “Corredor ecológico Central” ao longo do rio Solimões, novas unidades de conservação, tais como as “Reservas de desenvolvimento sustentável”, deveriam ser protegidas contra a euforia “desenvolvimentista”. Isso poderia ser realizado com o apoio do SIVAM, o programa militar que monitora os processos de desenvolvimento da Amazônia, tendo em vista a necessidade de vigilância e controle causada pelo aumento do tráfico de drogas. Não deveria ser permitida a construção de estradas nem projetos de larga escala nessa região. O controle das queimadas e a fiscalização por observação aérea serão reforçados com o chamado “SIVAM ambiental”.

A visão geopolítica tradicional da Amazônia como um vasto espaço vazio e uma reserva de recursos naturais, refletida no planejamento regional das décadas passadas foi um erro fundamental. O significado geopolítico da Amazônia em tempos da globalização é o da grande fronteira do capital natural (Becker 2005, p. 72). Hoje a abordagem da

sustentabilidade como única alternativa aceitável do desenvolvimento regional futuro (Anderson 1990; Goodman/Hall 1990; Clüsener-Godt/Sachs 1995; Castro/Pinton 1997; Schneider et al. 2000a; 2000b; Hall 2000; Haddad/Resende 2002; Coy/Kohlhepp 2005) e o conceito de conservação produtiva (Hall 1997) competem com a ideologia do desenvolvimento extremamente destrutiva dos grandes programas.

5. Considerações finais

As florestas da Amazônia não devem mais servir de “campo de experiências” dos chamados “modelos de desenvolvimento” como também não podem mais ser espaço de ação de conflitos de interesses postos à periferia da periferia. Somente com a criação de condições gerais de caráter político de alto nível, será possível concentrar as atividades dos diferentes grupos sociais e suas reivindicações e direitos de uso de terra num desenvolvimento regional adaptado às características ecológicas e às necessidades sócio-econômicas da população envolvida. Até hoje a exploração de recursos naturais é fortemente marcada por abusos e as tensões sociais crescentes contribuem para a irradiação de violentos conflitos. Até então não foi possível eliminar a especulação, a ilegalidade e a corrupção.

O planejamento regional para a Amazônia, em certos casos, era mais “pseudo-planejamento” (Ab’Saber 1989). Em futuros planejamentos de projetos na Amazônia, e isso se refere especialmente ao programa “Avança Brasil”, não só deve ser comprovada a compatibilidade com o meio ambiente segundo severas normas, mas também comprovada a relevância social para a população regional — não só retoricamente — mas todos os critérios parciais devem ser considerados. A análise custo-benefício não somente deve se basear em proveito econômico — para quem? — mas tem que conter, mais fortemente, critérios éticos. A política regional deve reunir eficiência econômica e efetividade ecológica, segundo a “nova racionalidade” requerida por Sachs (1980).

Nos projetos, entendidos como economicamente necessários, deve haver uma escala de classificação totalmente nova, sobre o que significa “desenvolvimento”, como custos e fatores de tempo: os custos ecológicos e sociais, diretos e indiretos, e custos subseqüentes devem ser incluídos nos projetos e ser testados no sentido de um efeito posi-

tivo a médio e longo prazo. Conseqüentemente, elas criarão consciência para a qualidade dos processos econômicos e sociais, que deverão ir além do “capitalismo selvagem” e da mentalidade de exploração e conquista e além da mera extração dos recursos naturais. Para tal é necessário consenso político, mais forte do que o lobby econômico.

A isso deve estar aliado o processo de reflexão nos países industrializados, nos quais, durante muito tempo, as regiões de florestas tropicais eram tidas como simples reservas de matéria prima. O Programa Piloto mostra que esse processo de reflexão já está em andamento. Por outro lado, no Brasil as atividades das ONGs internacionais e nacionais e da cooperação técnica internacional são vistas também com críticas (Ab’Saber 2005; Becker 2005). A proteção das florestas tropicais no Brasil encontra-se num contexto com o Programa Piloto que, no entanto, não pode evitar a destruição da floresta tropical a curto prazo, mas consegue condições de meio ambiente para negociação participativa no sentido da sustentabilidade (UNAMAZ/SCA 1998).

A abertura de alternativas econômicas, junto a métodos de manejo compatíveis com o meio ambiente (Haddad/Resende 2002), para a população regional poderá causar um retardamento considerável no processo de destruição, tendo em vista a conscientização da necessidade de proteção das florestas e de manejo florestal sustentável. O perigo do aumento da fragmentação das florestas deixa as áreas das florestas tropicais remanescentes mais vulneráveis (Laurance 2001b). Para tal é necessária, entretanto, a imposição política de medidas necessárias, da continuidade das atividades e do esclarecimento de desavenças quanto às competências entre órgãos públicos.

Tendo em vista o limitado efeito das medidas para o fortalecimento de instituições, para o zoneamento ecológico e econômico e para o fomento do uso sustentável, medidas adicionais, que tematizem o latente conflito do uso dos recursos naturais, terão que ser realizadas: o fortalecimento de grupos sociais mais fracos e a segurança de sua participação, o fortalecimento do estado de direito e da educação de meio ambiente podem contribuir para a prevenção de conflitos e, em parte, para a solução dos mesmos.

A proposta governamental para transformar o Programa Piloto em um dos instrumentos de implementação do PAS precisa ser detalhadamente analisada. Primeiramente há a necessidade de esclarecimento

de como serão resolvidas as diferentes abrangências territoriais (Amazônia Legal no caso do PPG-7, Região Norte e Tocantins, no caso do PAS).

Além disso, deverá ser esclarecido de que forma específica o PPG-7 reativado deverá ser integrado nos PPA e PAS, que não são autocoordenados (Mello/Pasquis/Théry 2005). A situação na BR-163 infelizmente mostra que alguns projetos da nova política para a Amazônia, anteriormente largamente anunciados, são projetos claramente “desenvolvimentistas” que dão continuidade às estratégias dos governos anteriores e não levam em conta as críticas dos movimentos ambientalistas e da sociedade civil afetada na região.

O IAG (2003a) mencionou no seu XIX Relatório (agosto de 2003), que obviamente se repete na Amazônia um “ciclo de expectativa, especulação, expulsão e extensão”.

A transversalidade de políticas e práticas não está ocorrendo nas frentes de expansão da Amazônia, onde se observa uma retomada e aceleração na apropriação de terras públicas, na degradação das florestas por ação de madeireiros e na expansão da pecuária para *amansar* o solo antes da expansão da soja.

Isto indica que a Amazônia ainda não saiu de uma situação de “encruzilhada” (Hall 2000). Há ainda o confronto violento entre a exploração tradicional e desrespeitosa dos recursos naturais como “modelo” de desenvolvimento regional na Amazônia, nas regras da globalização e as iniciativas de uso sustentável dos recursos regionais, fundamentadas em base ecológica, social, econômica e ética para o benefício da população regional e da rica biodiversidade da Amazônia. Muitos problemas causados pela expansão da rede viária e das frentes pioneiras obviamente se repetem. Até agora os novos programas, como o “Plano Amazônia Sustentável” (PAS), ainda não ultrapassaram, de forma marcante, a fase retórica. O desenvolvimento regional da Amazônia, baseado na sustentabilidade, continua sendo um objetivo central para o futuro.

Bibliografia

- Ab'Saber, Aziz N. (1989): "Zoneamento Ecológico e Econômico da Amazônia: Questões de Escala e Método". *Estudos Avançados* (USP) 3 (5), pp. 4-20.
- (2005): "Problemas da Amazônia Brasileira. Entrevista". Dossiê Amazônia brasileira I. *Estudos Avançados* 19 (53), pp. 7-34.
- Allegretti, Mary H. (2001): "Políticas do governo federal frente a problemas ambientais". Em: *Amazônia: Avança o Brasil?* Cadernos Adenauer 2 (4), pp. 39-50.
- Amigos da Terra/Programa Amazônia (1997): *Garimpagem Florestal*. Relatório atualizado sobre extração ilegal de madeira na Amazônia Brasileira. São Paulo, 80 p.
- Anderson, Anthony B. (ed.) (1990): *Alternatives to deforestation: steps toward sustainable use of the Amazon rain forest*. New York: Columbia University Press, 281 p.
- Barros, Ana C. et al. (2001): "Os custos ambientais do Programa Avança Brasil". Em: *Amazônia: Avança o Brasil?* Cadernos Adenauer 2 (4), pp. 51-77.
- Becker, Bertha K. (1995): "Undoing Myths: The Amazon – an Urbanized Forest". Em: Clüsener-Godt, Miguel/Sachs, Ignacy (eds.): *Brazilian perspectives on sustainable development of the Amazon Region*. Paris, pp. 53-89.
- (1999): *Cenários de curto prazo para o desenvolvimento da Amazônia*. Cadernos do NAPIAm 6. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/SCA, 43 p.
- (2001a): "Construindo a política brasileira de meio ambiente para a Amazônia: Atores, estratégias e práticas". Em: Kohlhepp, Gerd (ed.): *Brasil: Modernização e globalização* (Bibliotheca Ibero-Americana 80). Frankfurt/Main: Vervuert/Madrid; Iberoamericana, pp. 197-207.
- (2001b): "Amazonian Frontiers at the Beginning of the 21st Century". Em: Hogan, Daniel J./Tolmasquim, Maurício T. (eds.): *Human Dimensions of Global Environmental Change. Brazilian Perspectives*. Rio de Janeiro, pp. 299-324.
- (2005): "Geopolítica da Amazônia". *Estudos Avançados* 19 (53), pp. 71-86.
- Becker, Bertha K./Egler, Claudio A. G. (1992): *Brazil: a new Regional Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 205 p.
- BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) (1998): *Programa Amazônia Integrada – PAI*. Rio de Janeiro.
- (2000): *Programa Brasil em ação. Estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento*. Relatório Síntese, 2 vols. Brasília, 493 p.
- Browder, John O./Godfrey, Brian J. (1997): *Rainforest Cities: Urbanization, Development and Globalization of the Brazilian Amazon*. New York: Columbia University Press, 429 p.
- Buarque, Sérgio C. (2000): "Elaboración de escenarios del Brasil y de la Amazonia brasileña". Em: Segrera, Francisco L./Filmus, Daniel (ed.): *América Latina 2020. Escenarios, alternativas, estrategias*. Buenos Aires: FLASCO/UNESCO, pp. 51-109.
- Carvalho, R. (1999): *A Amazônia rumo ao "ciclo da soja"*. Amazônia. Papers, vols. I, 2. Amigos da Terra. Programa Amazônia. São Paulo, 8 p.

- Castro, Edna M. R. de/Pinton, Florence (ed.) (1997): *Faces do trópico úmido: conceitos e novas questões sobre desenvolvimento e meio ambiente*. Belém: UFPA/NAEA, 445 p.
- Chomitz, Kenneth M./Thomas, Timothy S. (2000): *Geographic Patterns of Land Use and Land Intensity in the Brazilian Amazon*. Washington, D.C.: Development Research Group, World Bank, 45 p.
- Clüsener-Godt, Miguel/Sachs, Ignacy (eds.) (1994): *Extractivism in the Brazilian Amazon: Perspectives on Regional Development* (Man and the Biosphere Digest, 18). Paris: UNESCO/New York: The Parthenon Publ. Group.
- (1995): *Brazilian Perspectives on Sustainable Development of the Amazon Region* (Man and the Biosphere Series, 15). Paris: UNESCO/New York: The Parthenon Publ. Group, 311 p.
- Costa, Francisco de Assis (2005): “Questão agrária e macropolíticas para a Amazônia”. *Estudos Avançados* 19 (53), pp. 131-156.
- Cotton, Catherine/Romine, Traci (1999): *Facing Destruction. A Greenpeace Briefing on the Timber Industry in the Brazilian Amazon*. Amsterdam: Greenpeace International Publications, 21 p.
- Coy, Martin (1988): *Regionalentwicklung und regionale Entwicklungsplanung an der Peripherie in Amazonien. Probleme und Interessenkonflikte bei der Erschließung einer jungen Pionierfront am Beispiel des brasilianischen Bundesstaates Rondônia* (Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerika-Forschung, 5). Tübingen, 535 p.
- (1992): “Pioneer Front and Urban Development. Social and Economic Differentiation of Pioneer Towns in Northern Mato Grosso (Brasil)”. *Applied Geography and Development* 39, pp. 7-29.
- (2001): “Entre a globalização e a regionalização. Efeitos da modernização, conflitos de interesse e fatores determinantes do desenvolvimento regional sustentável no espaço rural brasileiro”. Em: Kohlhepp, Gerd (ed.): *Brasil – modernização e globalização* (Bibliotheca Ibero-Americana 80). Frankfurt/Main: Vervuert/Madrid: Iberoamericana, pp. 259-273.
- Coy, Martin/Kohlhepp, Gerd (eds.) (2005): *Amazônia sustentável? Políticas públicas e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Garamond (no prelo).
- Dubreuil, Vincent/Bariou, Robert/dos Passos, Messias M. (2004): *Environnement et télédétection au Brésil – Meio ambiente e teledetecção no Brasil: Mato Grosso, Paraná, São Paulo*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 194 p.
- Fearnside, Philip M. (1986): *Human Carrying Capacity of the Brazilian Rainforest*. New York: Columbia University Press.
- (1993): “Deforestation in Brazilian Amazonia: The Effect of Population and Land Tenure”. *Ambio* 22 (8), pp. 537-545.
- (1999): “Human Carrying Capacity Estimation in Brazil’s Amazonian Settlements as a Guide to Development Policy”. Em: Bilsborrow, Richard E./Hogan, Daniel J. (eds.): *Population and Deforestation in the Humid Tropics*. Liège: I-USSP, pp. 122-137.
- (2000): “Deforestation Impacts, Environmental Services and the International Community”. Em: Hall, Anthony (ed.): *Amazonia at the Crossroads: The Chal-*

- lenge of Sustainable Development*. London: University of London Press, pp. 11-24.
- (2001): “Soybean Cultivation as a Threat to the Environment in Brazil”. *Environmental Conservation* 28 (1), pp. 23-38.
- (2003): *A floresta amazônica nas mudanças globais*. Manaus: INPA, 134 p.
- Ferreira, Leandro V./Venticinque, Eduardo/Almeida, Samuel (2005): “O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas”. *Estudos Avançados* 19 (53), pp. 157-166.
- Goodland, Robert J. A. & Irwin, Howard S. (1975): *Amazon Jungle. Green Hell to red Desert? An Ecological Discussion of the Environmental Impact of the Highway Construction Program in the Amazon Basin*. Oxford/New York/Amsterdam: Elsevier Scientific Publishing Company, 155 p.
- Goodman, David/Hall, Anthony (eds.) (1990): *The Future of Amazonia: Destruction or Sustainable Development*. New York: St. Martins Press, 419 p.
- Haddad, Paulo/Resende, Fernando (2002): *Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia*. Brasília: MMA/SCA, 146 p.
- Hall, Anthony (1989): *Developing Amazonia: Deforestation and Social Conflicts in Brazil's Carajás Programme*. Manchester/New York: Manchester University Press, 303 p.
- (1997): *Sustaining Amazonia: Grassroots Action for Productive Conservation*. Manchester/New York: Manchester University Press, 269 p.
- Hall, Anthony (ed.) (2000): *Amazonia at the Crossroads: the Challenge of Sustainable Development*. London: University of London Press, 257 p.
- Heck, Egon et al. (2005): “Amazônia indígena: conquistas e desafios”. *Estudos Avançados* 19 (53), pp. 237-255.
- Hogan, Daniel J./Tolmasquim, Maurício T. (eds.) (2001): *Human Dimensions of Global Environmental Change. Brazilian Perspectives*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 390 p.
- IAG (International Advisory Group) (2001): *Brazilian Conservation Policies and the Pilot Programme to Conserve the Brazilian Rain Forest*. IAG 15th report, part II. Brasília, 14 p.
- (2003a): *O PPA 2004-2007 na Amazônia: novas tendências e investimentos em infraestrutura*. Relatório da XIX reunião. Brasília, 16 p.
- (2003b): *O Plano Amazônia Sustentável (PAS) e a segunda fase do Programa Piloto*. Relatório da XX reunião. Brasília, 13 p.
- (2004a): *O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia*. Relatório da XXI reunião. Brasília, 18 p.
- (2004b): *O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia: Evolução e tendências*. Relatório da XXII reunião. Brasília, 17 p.
- INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais) (2000): *Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite 1998-1999*. São José dos Campos: FUNCATE, 22 p.

- (2002): *Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite 2000-2001*. São José dos Campos: FUNCATE, 22 p.
- (2005): “Monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite”. Projeto PRODES. <www.obt.inpe.br/prodes> (30.6. 2005).
- Junk, Wolfgang J. (1989): “The Use of Amazonian Floodplains under an Ecological Perspective”. *Interiencia* 14 (6), pp. 317-322.
- Junk, Wolfgang J. et al. (2000): *The Central Amazon Floodplain: Actual Use and Options for a Sustainable Management*. Leiden: Backhuys Publishers, 584 p.
- Kasburg, Carola/Gramkow, Márcia M. (eds.) (1999): *Demarcando terras indígenas; experiências e desafios de um projeto de parceria*. Brasília: FUNAI, PPTAL, GTZ, 312 p.
- Kohlhepp, Gerd (1976): “Planung und heutige Situation staatlicher kleinbäuerlicher Kolonisationsprojekte an der Transamazônica”. *Geographische Zeitschrift* 64 (3), pp. 171-211.
- (1978): “Erschließung und wirtschaftliche Inwertsetzung Amazoniens. Entwicklungsstrategien brasilianischer Planungspolitik und privater Unternehmen”. *Geographische Rundschau* 30 (1), pp. 2-13.
- (1979): “Brasiliens problematische Antithese zur Agrarreform: Agrarkolonisation in Amazonien. Evaluierung wirtschafts- und sozialgeographischer Prozeßabläufe an der Peripherie im Lichte wechselnder agrarpolitischer Strategien. Em: Elsenhans, Hartmut (ed.): *Agrarreform in der Dritten Welt*. Frankfurt a.M./New York: Campus, pp. 471-504.
- (1984): “Development Planning and Practices of Economic Exploitation in Amazonia. Recent Trends in Spatial Organization of a Tropical Frontier Region in Brazil (1966-1981). Em: Sioli Harald (ed.): *The Amazon. Limnology and Landscape Ecology of a Mighty Tropical River and its Basin* (Monographiae Biologicae 56). Dordrecht/Boston/Lancaster: Dr. W. Junk Publishers, pp. 649-674.
- (1987a): *Amazonien. Regionalentwicklung im Spannungsfeld ökonomischer Interessen sowie sozialer und ökologischer Notwendigkeiten* (Problemräume der Welt 8). Köln: Aulis Verlag Deubner, 68 p.
- (1987b): “Problemas do planejamento regional e do desenvolvimento regional na área do Programa Grande Carajás no Leste da Amazônia”. Em: Kohlhepp, Gerd/Schrader, Achim (eds.): *Homem e natureza na Amazônia* (Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerikaforschung 3). Tübingen, pp. 313-345.
- (1990): “Desafios à ciência e às políticas de desenvolvimento regional. Reflexões e recomendações sobre o futuro da Amazônia”. *Estudos Avançados*, vol. 3, n° 7, pp. 183-199.
- (1991a): “Impactos regionais de ‘grandes projetos’ e as possibilidades de reorganização do espaço na periferia amazônica”. Em: Aragon, Luís E. (ed.): *A desordem ecológica na Amazônia* (Série Cooperação Amazônica 7). Belém: UNAMAZ, UFPAM, pp. 253-269.
- (1991b): “The Destruction of the Tropical Rain Forests in the Amazon Region of Brazil. An Analysis of the Causes and the Current Situation. *Applied Geography and Development* 38, pp. 87-109.

- (1995): “The International Pilot Programme for Amazonia: An Approach to Sustainable Regional Development”. *International Geographical Union, Bulletin* 45, pp. 17-30.
- (1997): “Regional Policies in Brazil: the Spatial Impact of State Activity in Amazonia”. Em: Naerssen, Ton van et al. (eds.): *The diversity of development*. Essays in Honour of Jan Kleinpenning. Assen/NL: Van Gorcum, pp. 231-240.
- (1998a): “O problema do espaço vital dos povos indígenas e os conflitos de interesse na demarcação das Áreas Indígenas na Amazônia Brasileira”. Em: König, Hans-Joachim (ed.): *El indio como sujeto y objeto de la historia latinoamericana. Pasado y presente* (= Americana eystettensia. Serie A: Kongressakten, 18). Frankfurt/Main: Vervuert/Madrid: Iberoamericana, pp. 109-120.
- (1998b): “Grandes projetos de barragem no Brasil: problemas ecológicos e sócio-econômicos”. *Revista de Estudos Ambientais* 1 (1), pp. 50-61.
- (2001b): “Estratégias da política ambiental e regional para a proteção das florestas tropicais no Brasil. O Programa Piloto Internacional e seus atores em direção ao desenvolvimento sustentável?”. Em: Kohlhepp, Gerd (ed.): *Brasil: Modernização e globalização* (Bibliotheca Ibero-Americana, 80), pp. 209-234.
- (2001c): “A Amazônia frente a um novo desafio: o desenvolvimento sustentável e o programa Avança Brasil”. Em: *Amazônia: Avança o Brasil?* Cadernos Adenauer 2 (4). São Paulo, pp. 9-38.
- (2001d): “Amazonia 2000: An Evaluation of three Decades of Regional Planning and Development Programmes in the Brazilian Amazon Region”. *Amazoniana*, 16 (3/4), pp. 363-395.
- (2002): “Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira”. *Estudos Avançados* 16 (45), pp. 37-61.
- Kohlhepp, Gerd (ed.) (2001a): *Brasil: Modernização e globalização* (Bibliotheca Ibero-Americana 80). Frankfurt/Main: Vervuert/Madrid: Iberoamericana, 276 p.
- Kohlhepp, Gerd/Coy, Martin (1986): “Conflicts of Interests and Regional Development Planning in Colonizing the Brazilian Amazon: The Case of Rondônia”. Em: Kleinpenning, Jan M. G. (ed.): *Competition for Rural and Urban Space in Latin America. Its Consequences for Low Income Groups* (Nederlandse Geografische Studies 25). Amsterdam/Nijmegen, pp. 61-75.
- Kohlhepp, Gerd/Schrader, Achim (eds.) (1987): *Homem e natureza na Amazônia. Hombre y Naturaleza en la Amazonia* (Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerikaforschung, 3). Tübingen, 507 p.
- Kohlhepp, Gerd/Blumenschein, Markus (2000): “Brasileiros sulistas como atores de transformação rural no Centro-Oeste brasileiro: O caso de Mato Grosso”. *Território* 8, pp. 47-66.
- Laurance, William F. et al. (2001a): “The future of the Brazilian Amazon”. *Science* 291, pp. 438-439 (Supplementary material 11 p.).
- (2001b): “Is deforestation accelerating in the Brazilian Amazon?”. *Environmental Conservation* 28 (4), pp. 305-311.
- Lele, Uma et al. (1999): *Florestas em perigo: Desafios da conservação com desenvolvimento. Uma avaliação do desenvolvimento florestal e da assistência do Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 145 p.

- Leroy, Jean-Pierre/Fatheuer, Thomas W. (eds.) (1996): *Certificação florestal* (Série: Cadernos de Proposta 3, nº 4). Rio de Janeiro: FASE/Sactes/DED, 52 p.
- Machado, Lia O. (1996): “O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira: uma simbiose?” Em: Castro, Iná E. de et al. (eds.): *Brasil. Questões atuais da reorganização do território*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, pp. 15-64.
- Mahar, Dennis J. (1988): *Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region*. Washington, D.C.: World Bank.
- (2000): *Land-use Zoning in the Amazon Region: The Experience of Rondônia, Acre and Tocantins* (mimeo), 35 p.
- Mahar, Dennis J./Ducrot, Cécile E. H. (1998): *Land-use Zoning on Tropical Frontiers: Emerging Lessons from the Brazilian Amazon*. Washington, D.C.: The World Bank, EDI Case Studies, 25 p.
- Mello, Neli de (2002): *Políticas públicas territoriais na Amazônia Brasileira: conflitos entre conservação ambiental e desenvolvimento, 1970 a 2000*. São Paulo/Nanterre: Université de Paris X.
- Mello, Neli A. de/Pasquis, Richard/Théry, Hervé (2005): “A Amazônia ‘sustentável’ de Marina e Lula”. Em: Coy, Martin/Kohlhepp, Gerd (eds.): *Amazônia sustentável?* (no/prelo).
- MIN (Ministério da Integração Nacional) (2003): *Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília: 57 p.
- MIN/MMA (Ministério do Meio Ambiente) (2004): *Plano Amazônia Sustentável – PAS*. Vol. 1: *Diagnóstico e Estratégia*. Brasília, 87 p.
- MMA (Ministério do Meio Ambiente) (ed.) (2001): *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*. Brasília: MMA, 436 p.
- MMA/CONAMAZ (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal/Conselho Nacional da Amazônia Legal) (1998): *Síntese das ações para a implementação da política nacional integrada para a Amazônia Legal. Período de 1995 a 1997*. Brasília, 95 p.
- MMA/SCA (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal/Secretaria de Coordenação da Amazônia) (1995): *Política nacional integrada para a Amazônia Legal*. Brasília: CONAMAZ, 34 p.
- MMA (Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal)/World Bank (1998): *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*. Brasília, 36 p.
- Moran, Emílio F. (1981): *Developing the Amazon: The Social and Ecological Consequences of Government – directed Colonization along Brazil's Transamazon Highway*. Bloomington: Indiana University Press.
- MPBM (Ministry of Planning, Budget and Management) (1999): *Avança Brasil. Development Structures for Investment*. Brasília, 22 p.
- MPOG (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão) (2000): *Brasil em ação. Relatório Final 1996-1999*. Brasília, 143 p.
- Nepstad, Daniel C. et al. (1999): “Large-scale Impoverishment of Amazon Forests by Logging and Fire”. *Nature* 398, pp. 505-508.

- (2000): *Avança Brasil: os custos ambientais para a Amazônia*. Belém: Editora Alves, 24 p.
- Nepstad, Daniel C./Moreira, Adriana G./Alencar, Ane A. (1999): *Flames in the Rain Forest: Origins, Impacts and Alternatives to Amazonian Fires*. Brasília: World Bank/MMA/SCA, 161 p.
- Neuburger, Martina (2004): "Smallholder Vulnerability in Degraded Areas. The Political Ecology of Pioneer Frontier Processes in Brazil". *Geographische Zeitschrift* (special issue – IGU congress, Glasgow), pp. 58-72.
- Neuburger, Martina & Coy, Martin (2000): "As frentes pioneiras na Amazônia brasileira perante a globalização. Chances e riscos de um desenvolvimento sustentável". *Boletín de Estudios Geográficos* (Mendoza), 96: 97-125.
- Pasca, Dan (2004): *Ressourcennutzungskonflikte und Strategien zur Sicherung indigener Räume an der brasilianischen Peripherie* (Tübinger Beiträge zur Geographischen Lateinamerika-Forschung, 24), 374 p.
- Posey, Darrell A. (2000): "Biodiversity, genetic resources and indigenous peoples in Amazonia: (Re)discovering the wealth of traditional resources of native Amazonians". Em: Hall, Anthony (ed.): *Amazonia at the crossroads*. London, pp. 188-204.
- Sachs, Ignacy (1980): *Stratégies de l'écodéveloppement*. Paris: Les Éditions Ouvrières.
- Schneider, Robert R. et al. (2000a): *Amazônia sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural* (Série Parcerias, 1). Belém: World Bank/IMA-ZON, 57 p.
- (2000b): *Sustainable Forestry and the Changing Economics of Land: The Implications for Public Policy in the Amazon*. Brasília: World Bank.
- Scholz, Imme (1999): *Nutzung natürlicher Ressourcen zwischen Raubbau und Nachhaltigkeit: Sozioökonomische Bedingungen und unternehmerische Handlungsmuster. Das Beispiel der Tropenholzindustrie in Pará (Brasilien) 1960-1997*. Bonn: Weltforum.
- Sioli, Harald (1968): "Zur Ökologie des Amazonasgebietes". Em: Fittkau, Ernst J. et al. (eds.): *Biogeography and Ecology in South America*. The Hague: Dr. W. Junk Publishers, pp. 137-170.
- (1973): "Recent Human Activities in the Brazilian Amazon Region and their Ecological Effects". Em: Meggers, Betty J./Ayensu, Edward S./Duckworth, W. Donald (eds.): *Tropical Forest Ecosystems in Africa and South America: A Comparative Review*. Washington: Smithsonian Institute Press, pp. 321-334.
- Sioli, Harald (ed.) (1984): *The Amazon. Limnology and Landscape Ecology of a Mighty Tropical River and its Basin* (Monographiae Biologicae 56). Dordrecht/Boston/Lancaster: Dr. W. Junk Publishers, 763 p.
- Skole, David/Tucker, Compton (1993): "Tropical Deforestation and Habitat Fragmentation in the Amazon: Satellite Data from 1978 to 1988". *Science* 260, pp. 1905-1910.
- Smeraldi, Roberto/Veríssimo, Alberto (1999): *Hitting the Target: Timber Consumption in the Brazilian Domestic Market and Promotion of Forest Certification*. São Paulo: Amigos da Terra/IMAFLORA/IMAZON, 41 p.

- Smith, Nigel J. H. (1982): *Rainforest Corridors: The Transamazon Colonization Scheme*. Berkeley: University of California Press.
- Smith, Nigel J. H. et al. (1995): *Amazonia: Resiliency and Dynamism of the Land and its People*. Tokyo/New York/Paris: United Nations University Press, 253 p.
- (1998): *Agroforestry Experiences in the Brazilian Amazon: Constraints and Opportunities*. Brasília: World Bank, 67 p.
- Sternberg, Hilgard O'Reilly ([1956] 1998): *A água e o homem na várzea do Careiro*, 2. ed. 2 vols., Belém: Museu Paraense Emilio Goeldi, 330 p.
- Théry, Hervé (1997): *Configurações territoriais na Amazônia*. Paris.
- (2005): "Situações da Amazônia no Brasil e no continente". *Estudos Avançados* 19 (53), pp. 37-49.
- UNAMAZ/SCA (eds.) (1998): *Amazônia 21: Uma agenda para um mundo sustentável*. Brasília: DMF Congressos, 253 p.
- Valverde, Orlando (1989): *Grande Carajás: Planejamento de destruição*. São Paulo/Rio de Janeiro/Brasília: Editora Forense UNB/USP.
- Veríssimo, Adalberto et al. (1998): "Zoning of Timber Extraction in the Brazilian Amazon". *Conservation Biology* 12 (1), pp. 128-136.
- World Bank (1994): *Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forests. Background and Issues*. Washington, D.C. (mimeo).

Internet

- (1) <www.mma.gov.br/ppg7> (27.8. 2004)
- (2) <www.mma.gov.br/ascom> (29.6. 2006)
- (3) <www.brasiloste.com.br/noticis/1517/devastacao-amazonia> (20.5. 2005)
- (4) idem (25.7. 2005)
- (5) <www.mma.gov.br/ppg7> (18.8. 2004)
- (6) <www.agenciartamamior.uol.com.br> (19.8. 2004)
- (7) <www.socioambiental.org.br> (18.8. 2004)

Jürgen Bähr

**Die “fragmentierte Stadt”.
Überlegungen zu einem neuen Modell
der lateinamerikanischen Stadt**

1. Einleitung und Fragestellung

In den vergangenen zwei bis drei Jahrzehnten hat sich ein Umbruch in der Entwicklung lateinamerikanischer Städte vollzogen. Die veränderten Rahmenbedingungen lassen sich mit den Stichworten “Globalisierung” und “neoliberale Wirtschaftspolitik” umschreiben. Zu unterschiedlichen Zeitpunkten ist in den lateinamerikanischen Ländern die Politik der Binnenentwicklung und Importsubstitution von einer (erneuten) Öffnung zum Weltmarkt abgelöst worden. In Chile begann dieser Transformationsprozess schon ab 1973, andere Länder folgten in den 1980er und 1990er Jahren mit mehr oder weniger radikalen Schritten der Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung. Zusammen mit Fortschritten bei Kommunikations- und Informationstechnologien waren damit die Voraussetzungen gegeben, dass internationale Kapitalströme zugenommen haben und in größerer Zahl neue, z.T. hochspekulative Investitionen in Immobilienprojekte, seien es Wohnungen, Büros oder Einkaufszentren, getätigt wurden (Abb. 1).

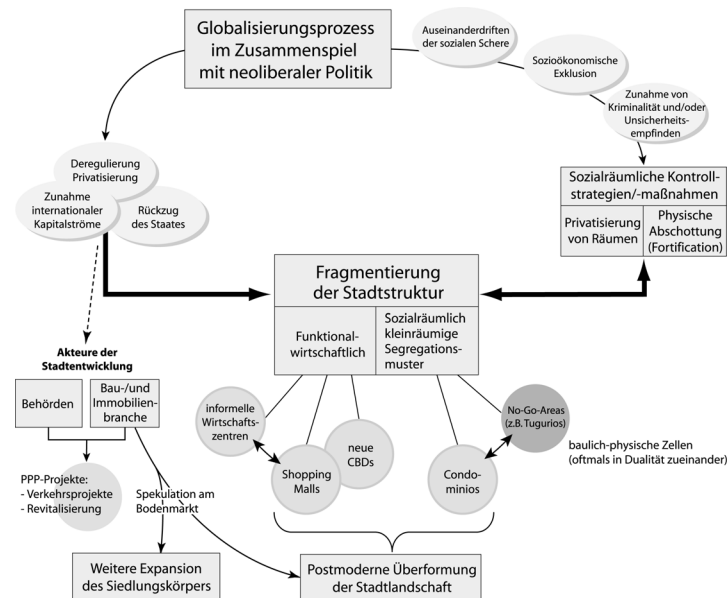
Auf städtischer Ebene resultiert aus dem “Rückzug des Staates” eine umfassende Deregulierung bestehender Vorschriften zur Landnutzung und Art der Bebauung sowie eine weitgehende Privatisierung staatlicher und halbstaatlicher Gesellschaften, z.B. des Wohnungsbaus, der Ver- und Entsorgung sowie des Transportwesens. Der Staat ist dadurch als Motor und Träger der Stadtentwicklung von der Privatwirtschaft abgelöst worden.

Globalisierung und weltweiter Wettbewerb haben – jedenfalls in der ersten Phase – zu einer Öffnung der “sozialen Schere” geführt. Es lässt sich mit den vorhandenen Statistiken belegen, dass der Anteil der ärmsten 20% der Bevölkerung am Gesamteinkommen bzw. –verbrauch nahezu überall in Lateinamerika in den 1990er Jahren abge-

nommen hat, so z.B. in Bolivien von 5,6% (1990) auf 4,0% (1999) oder in Mexiko von 3,6% (1995) auf 3,1% (2000) (Werte nach World Bank 2000; 2005). Es gibt somit “Gewinner” und “Verlierer” der Transformation im sozialen, aber auch im räumlichen Sinne. Scholz (2000) unterscheidet in seinem “Modell der globalen Fragmentierung” drei Raumkategorien, die sich auch in den Städten nachweisen lassen: globale Orte, globalisierte Orte und die von Marginalisierung und Massenarmut bestimmte und ausgegrenzte Restwelt.

Die Zunahme der Kriminalität oder auch nur ein größeres Unsicherheitsempfinden führten dazu, dass sich die “Gewinner” immer stärker abschotten und sich in so genannten *gated communities* (*condominios*, *barrios cerrados*) zurückziehen. Sie leisten damit einer Privatisierung von Räumen Vorschub, die aber nicht auf den Wohnbereich beschränkt bleibt, sondern ebenso für die neuen Büro- und Gewerbeparks gilt, sowie auch für großflächige *malls*, z.T. verbunden mit *Entertainment*-Einrichtungen und Hotelkomplexen (Abb. 1).

Abb. 1: Neuere Prozesse und Strukturelemente in der lateinamerikanischen Stadt



Quelle: Meyer-Kriesten/Plöger/Bähr (2004).

Ergebnis ist eine Fragmentierung der Stadtstruktur in funktionaler und sozialräumlicher Hinsicht. Damit ist eine neue Form der Entmischung von Funktionen und sozialräumlichen Elementen gemeint. Der großräumige Gegensatz – z.B. zwischen der *ciudad rica* und der *ciudad pobre* oder zwischen City und Wohngebieten – löst sich mehr und mehr zugunsten kleinräumiger Gegensätze und Inselstrukturen auf, wobei sich kleinere und größere, oft hermetisch abgeschottete funktions- und sozialräumliche Elemente in einer völlig gegensätzlich strukturierten Umgebung ansiedeln können (Borsdorf/Bähr/Janoschka 2002).

Es stellt sich damit die Frage, in welcher Weise die bisherigen Modelle der lateinamerikanischen Stadtstruktur (z.B. Bähr/Mertins 1981; Gormsen 1981; Borsdorf 1982) modifiziert und erweitert werden müssen. Bevor darauf näher eingegangen und ein entsprechender Vorschlag diskutiert wird, seien die bisherigen Entwicklungen und die raumstrukturellen Veränderungen der Städte kurz nachgezeichnet.

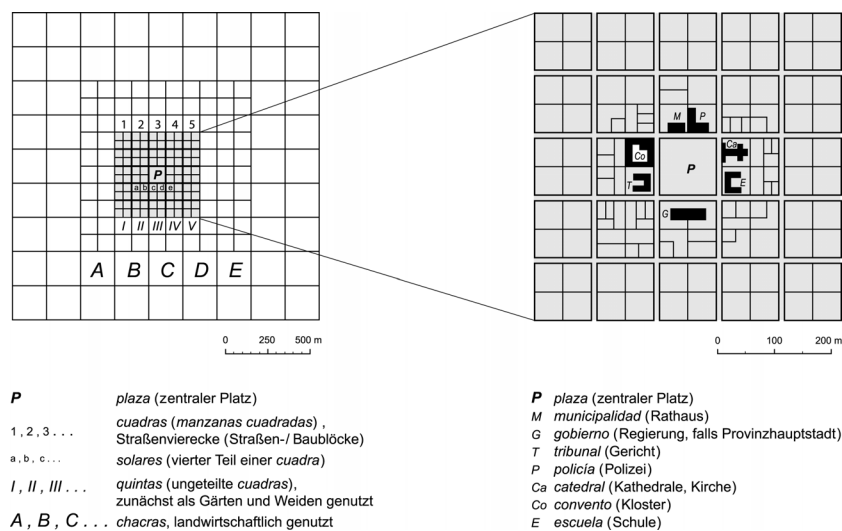
2. Stadtentwicklungsphasen

2.1 Die Kolonialstadt

Die Kolonialstädte waren in Aufriss und innerer Gliederung verhältnismäßig einheitlich, auch wenn es verbindliche Bauvorschriften erst seit 1573 und selbst das nur für den spanischen Bereich gab. Der Schachbrettgrundriss, manchmal auch ein rechteckiger Grundriss, mit dem Hauptplatz, der *plaza mayor*, im Zentrum gilt als das bestimmende Merkmal aller kolonialspanischen Stadtgründungen in der Neuen Welt (Abb. 2). Die klassische Lehrmeinung, wonach die Schriften des römischen Stadt- und Kriegsbaumeisters Vitruvius dafür als Vorbild dienten (Wilhelmy 1952: 76), ist nach neueren Forschungen dahingehend zu modifizieren, dass zumindest für die Frühzeit der Stadtgründungen mehrere städtebaulich-architektonische Vorstellungen, darunter spanische Vorbilder, die angetroffenen Grundrisse der indianischen Vorläufersiedlungen sowie Theorien der italienischen Renaissance, dafür maßgeblich waren (Mertins 1992). Schon mit dem Gründungsakt wurden die unmittelbar an die *plaza* angrenzenden *cuadras* für die wichtigsten Regierungs-, Verwaltungs-, religiösen und militärischen Gebäude reserviert und die übrigen zentral gelegenen Grundstücke an die ranghöchsten der an der Stadtgründung beteiligten Konquistadoren

vergeben. Diese Aufteilung machte die *plaza* auch zum funktionalen Stadtzentrum und bedingte zugleich ein soziales Kern-Rand-Gefälle, das auch in der Physiognomie deutlich in Erscheinung trat (Bähr 1976: 126). Im Stadtkern lagen die wichtigsten öffentlichen Repräsentationsbauten wie Kathedrale und Rathaus (*cabildo*) und die oft prunkvollen Adelspaläste und Bürgerhäuser der vornehmen Familien. Nach außen folgten die Wohnviertel der weniger privilegierten Angestellten, der Händler und Handwerker. Größe und Ausstattung der meist einstöckigen *Patio*-Häuser nahmen dabei mit wachsender Entfernung vom Stadtmittelpunkt ab. Die Lehmhütten der Indios und später z.T. auch der Sklaven lagen am äußersten Stadtrand oder waren sogar von der eigentlichen Stadt durch noch unbebautes Land getrennt.

Abb. 2: Idealplan einer spanischen Kolonialstadt



Quelle: Bähr/Mertins (1995).

Der Sozialgradient vom Zentrum zur Peripherie galt auch für die portugiesischen Stadtgründungen. Allerdings ist der Schachbrettgrundriss nicht immer streng befolgt worden, weil es dazu keine verbindlichen Vorschriften gab. Vor allem bei neueren Vierteln kam die quadratische Struktur kaum mehr zum Tragen, so dass der Grundriss der portugiesischen Kolonialstadt insgesamt weitaus unregelmäßiger

ist als derjenige in Hispanoamerika (Wilhelmy/Borsdorf 1984: 105ff.; Bähr/Mertins 1995: 16).

Die meisten Kolonialstädte wuchsen bevölkerungs- und flächenmäßig nur sehr langsam. In der Regel wurde das bei der Gründung angelegte Stadtareal bis ins 19. Jahrhundert hinein nicht vollständig bebaut. Das städtische Wachstum vollzog sich vor allem in den Hauptstädten der Vizekönigreiche (Mexiko-Stadt, Lima; später auch noch Bogotá, Buenos Aires) sowie den Hauptstädten der bedeutendsten Provinzen. Jedoch hatten in den 1820er Jahren nur drei Städte, nämlich Mexiko-Stadt, Salvador und Rio de Janeiro, die 100.000 Einwohner-Schwelle überschritten. Viele andere Städte stagnierten, blieben in ihrer Siedlungsstruktur und Bausubstanz monoton und waren "mehr ländlich als städtisch". Selbst heute verkörpern manche kleinen, abseits gelegenen städtischen Siedlungen noch weitgehend den kolonialzeitlichen Typ (Bähr/Mertins 1995: 18ff.).

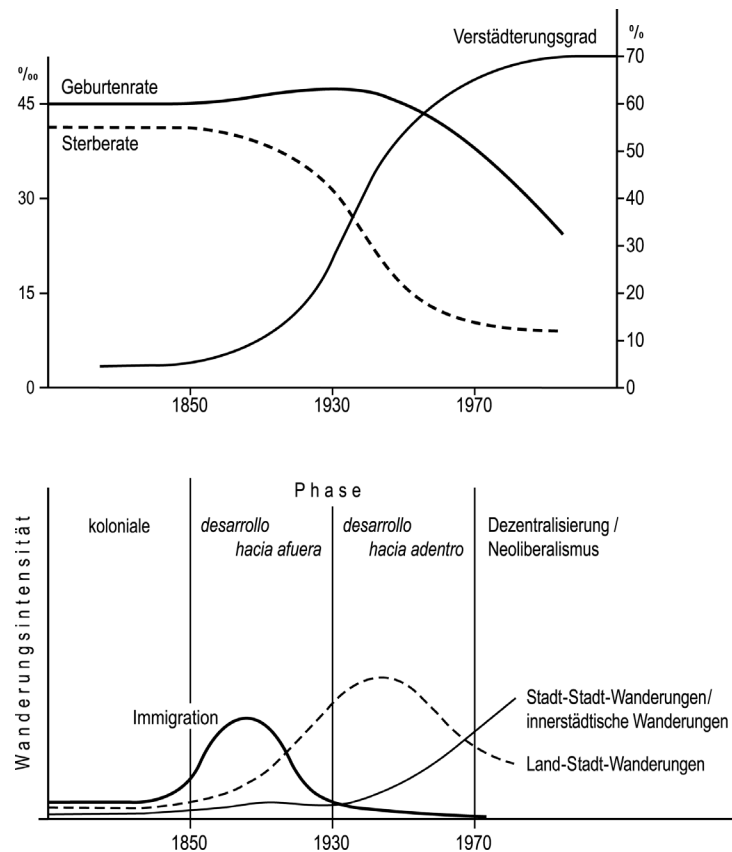
2.2 Die sektorale Stadt

In der ersten Verstädterungsphase zwischen 1820 und 1920, die durch eine mehr oder weniger starke Einwanderung aus Europa und die Übernahme europäischer Konzepte des Städtebaus gekennzeichnet ist, deuteten sich erste Veränderungen gegenüber dem kompakten kolonialzeitlichen Stadtgefüge an. Das sektorale Strukturprinzip hat seinen Ursprung bereits in dieser Phase. Während sich die ersten Erweiterungen der hochwertigen Wohngebiete am Verlauf neu angelegter großzügiger Boulevards (*alameda, prado, paseo*) orientierten, die an die Altstadt anschlossen, ordneten sich Großhandel, Handwerk und erste Produktionsbetriebe mit den zugehörigen Wohnvierteln der Arbeiterklasse häufig entlang von Eisenbahnlinien an.

Mit der Weltwirtschaftskrise trat eine grundlegende Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen ein. Das Interesse der lateinamerikanischen Regierungen richtete sich in der Folgezeit auf die Binnenentwicklung mithilfe der importsubstituierenden Industrialisierung (*desarrollo hacia adentro*). Diese Wirtschaftspolitik, verbunden mit einer Aufblähung des staatlichen Verwaltungsapparates, schuf vor allem Arbeitsplätze in den wenigen größeren Verdichtungsräumen, was zu einer Beschleunigung der Land-Stadt gerichteten Wanderungen beigetragen hat. Da sich gleichzeitig die Schere zwischen den

Geburten- und Sterberaten (demographischer Übergang) weit öffnete, sind während dieser Phase in allen Städten maximale Zuwachsraten zu verzeichnen, wobei der Anteil der Geburtenüberschüsse als Wachstumskomponente im zeitlichen Verlauf mehr und mehr zunahm (Abb. 3).

Abb. 3: Abfolge von Migrationsformen in Lateinamerika nach dem Modell der Mobilitätstransformation

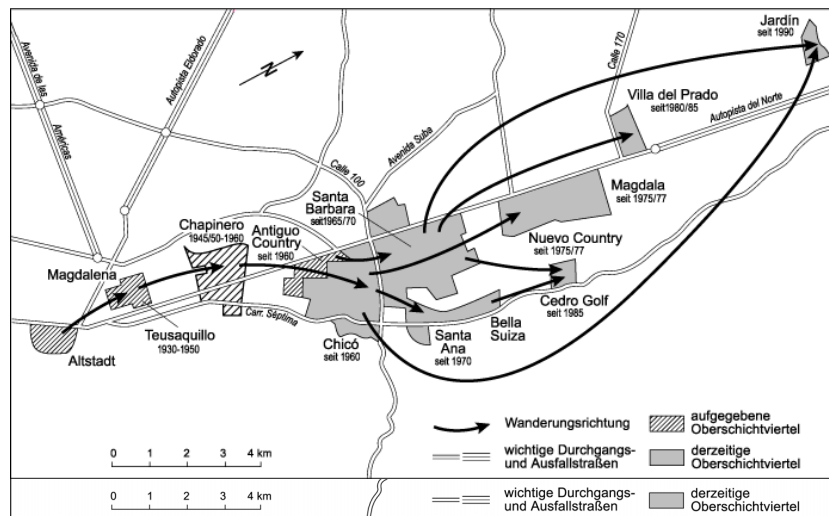


Quelle: Gans (1992).

Während dieser zweiten Verstädterungsphase verstärkten sich insbesondere die sektoralen Wachstumsachsen. Dies steht einerseits im Zusammenhang mit den Industrialisierungsbemühungen und der

Ansiedlung größerer Industriekomplexe entlang der Ausfallachsen (Hauptstraßen, Eisenbahn), andererseits ist zumindest eine sektorale Erweiterung Folge der fortschreitenden Abwanderung der Ober- und später auch der Mittelschicht aus der Altstadt (Amato 1970; Köster 1995). Diese wurde nicht nur durch die Anfänge der Citybildung, verbunden mit Hochhausüberbauung, mehr und mehr überformt, auch die bauliche Abwertung der von wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen verlassenen Wohnbereiche sowie der Bau von Massenquartieren, oft in Form von Gängevierteln, trugen dazu bei, dass sich der aus der Kolonialzeit ererbte, von innen nach außen gerichtete Sozialgradient jedenfalls sektoral ins Gegenteil verkehrte und sich der Gegensatz zwischen der "reichen" und "armen" Stadt verschärfte. Nur in Brasilien liegen die Reichenviertel noch vergleichsweise zentral (Wehrhahn 2000).

Abb. 4: Verlagerung und Ausweitung der Oberschichtviertel in Bogotá



Quelle: Bähr/Mertins (1995).

Die etappenartige Verlagerung der *barrios altos* erfolgte meist in eine Richtung, wobei sich jedes Viertel durch einen dem jeweiligen Zeitgeschmack entsprechenden Baustil auszeichnete. Die älteren, bis nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen Oberschichtviertel sind stark

durch die Nachahmung europäischer Baustile gekennzeichnet und können so nach ihren Entstehungsphasen deutlich unterschieden werden. Seit Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre kommt es vielfach zur baulichen Umgestaltung bestehender Viertel. An die Stelle der Einfamilienhäuser treten Hoch- oder zwei- bis dreigeschossige Häuser mit Luxusappartements. Die Gebäude verfügen über Tiefgarage, Wasserreservetank, Notstromaggregat, oft über Fitnessräume und ähnliche Einrichtungen sowie über ständig besetzte Rezeptionen und teilweise auch über Videosysteme zur Überwachung.

Mit zunehmender Entfernung der neuen hochrangigen Wohnviertel von der Altstadt wanderten auch die entsprechenden Dienstleistungen, die bisher auf das Zentrum konzentriert waren, gleichsam der Ober- und oberen Mittelschicht nach, und es bildeten sich auf deren Bedarf ausgerichtete Subzentren (Mertins/Müller 2000). Seit etwa 25 Jahren entstehen vermehrt Einkaufs- und Freizeitzentren "vor" den jeweiligen Oberschichtvierteln und ziehen einen erheblichen Anstieg der Bodenpreise in ihrer Umgebung nach sich. Richtung und Intensität der Ausdehnung der sozial hochwertigen Viertel werden so nachhaltig beeinflusst.

Die im altstädtischen Kern entstandene, durch ausgeprägte Hochhausüberbauung gekennzeichnete City hat dadurch einen erheblichen Funktionsverlust hinnehmen müssen. Besonders auffällig ist der "Abstieg" des alten Zentrums in Panama (Sandner 1969: 32), Lima (Kroß 1992: 129f.), Bogotá (Mittendorff 1984: 34ff.) oder São Paulo (Coy 2001: 280ff.), während in Buenos Aires, Montevideo und auch Santiago de Chile die Abwertung weniger stark ausgeprägt ist (Gans 1990).

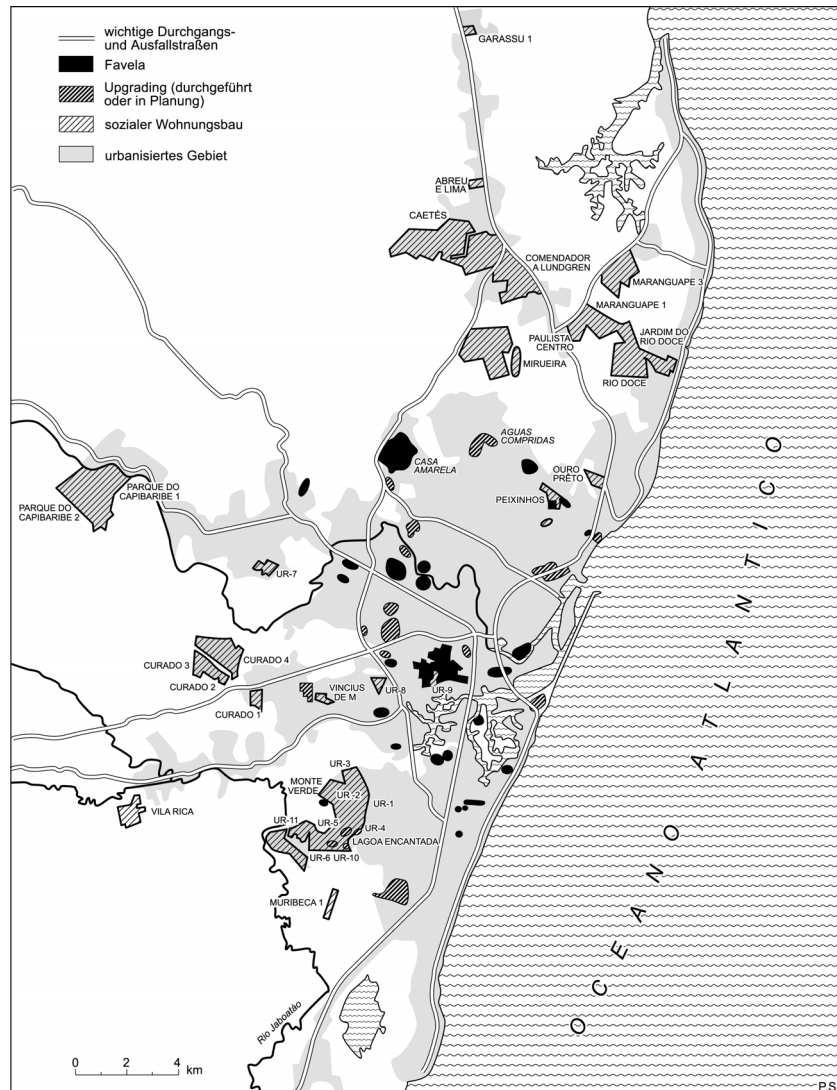
2.3 Die expandierende Stadt

Die ringförmige Ordnung im Stadtkern und die sich darüber lagernde Sektorengliederung sind seit den 1960er Jahren durch zellenförmige Stadterweiterungen ergänzt worden: Auf billig erworbenem Baugrund am Stadtrand errichtete man Viertel des sozialen Wohnungsbaus, die aber den Wohnraumbedarf ärmerer Schichten bei weitem nicht decken konnten, so dass illegale und semilegale Hüttenviertel zum prägenden Element der Peripherie wurden. Diese durchlaufen häufig einen baulichen Konsolidierungsprozess und übernehmen dann die Rolle der

innerstädtischen Marginalviertel als erste Unterkunft für neue Migranten im Sinne des Brückenkopfkonzeptes von Turner (1968). Illegale Hüttenviertel (*squatter settlements*) entstehen durch die (meist genau geplante) Besetzung öffentlicher oder privater Ländereien und den gleichzeitigen Bau einfacher Hütten, um den Besitzanspruch zu demonstrieren; es sind die *favelas* in Brasilien, *villas miseria* in Argentinien, *barriadas* in Peru, *callampas* in Chile und *colonias paracaidistas* in Mexiko. Bei den als semilegal bezeichneten Marginalvierteln wird eine bestimmte Fläche, die normalerweise nicht oder noch nicht als Bauland ausgewiesen ist, entweder vom Eigentümer selbst oder durch einen von ihm beauftragten Promoter parzelliert, und die Grundstücke werden dann verkauft (*fraccionamientos clandestinos*). Oft unterlässt der Verkäufer die Übertragung der Eigentumsrechte im Grundbuch. Das gilt erst recht für spätere weitere Unterteilungen. Die Käufer fühlen sich jedoch als legale Eigentümer, können auch Ratenquittungen vorweisen, sind aber bis zur Legalisierung durch die Gemeinde nur *de facto* Eigentümer. Allerdings ist die Rechtssicherheit größer als in den illegalen Vierteln, so dass Investitionen in die Konsolidierung der Hütten eher erfolgen, was auch durch die etwas bessere ökonomische Situation der Besitzer erleichtert wird.

Die innerstädtische Migrationsdynamik jener Zeit lässt sich mit der These von der *squatter suburbanization* beschreiben. Dieser liegt ein zweiphasiges Wanderungsmodell zugrunde, das vor allem auf Turner (1968) zurückgeht. Sein Konzept basiert darauf, dass sich Wohnwünsche und damit auch die Anforderungen an den Wohnstandort im Laufe der Zeit und in Abhängigkeit von der sozioökonomischen Position sowie der Stellung im Lebenszyklus ändern können. Für neu in die Stadt gekommene Migranten spielt die Lage des Wohnstandortes zu möglichen Arbeitsstätten eine entscheidende Rolle. Als "Brückenkopf" in der Stadt werden daher bevorzugt Unterkünfte als Mieter bzw. Untermieter in den Gängevierteln des Zentrums oder in älteren, bereits konsolidierten Hüttenvierteln gesucht. Erst wenn ein einigermaßen sicherer Arbeitsplatz mit regelmäßigen Einkünften gefunden ist, kann der Wunsch nach einer eigenen Wohnung erneut eine Wanderungsentscheidung auslösen. Dieser Motivationsbereich verstärkt sich u.a. nach der Familiengründung und der Geburt von Kindern.

Abb. 5: Favelas und sozialer Wohnungsbau in der Metropolitanregion Recife

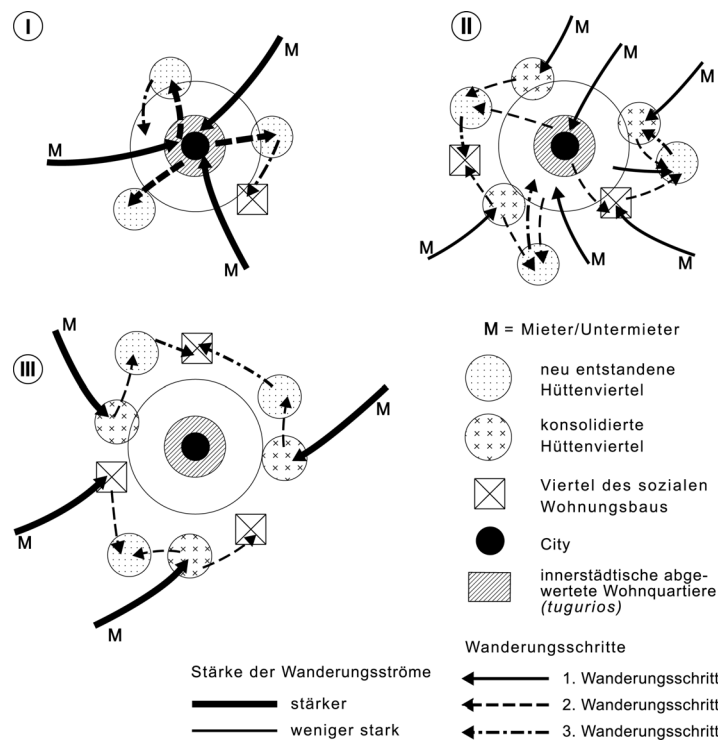


Quelle: Bähr/Mertins (1988).

Dabei wird sogar in Kauf genommen, zunächst in einer behelfsmäßigen Hütte zu leben, die man unter Einsatz der eigenen Arbeitskraft

allmählich zu einem stabileren Haus umgestaltet (Abb. 6). Allerdings wird die Wahl des Wohnstandortes nicht nur durch sich wandelnde Präferenzen bestimmt; hinzu kommen Einschränkungen des Handlungsspielraums durch verschiedene Formen von *constraints* (Gilbert/Varley 1990). Dazu zählen neben den *personal constraints* (z.B. finanzielle Situation) v.a. die *authority constraints*, d.h. die verschiedenen Arten staatlicher Einflussnahme und Reglementierung (z.B. Ausmaß der Duldung illegaler und semilegaler Hüttenviertel, Mieterschutzbestimmungen, Art und Umfang des sozialen Wohnungsbaus). Daher gibt es neben den Hauptrichtungen der innerstädtischen Migration auch gegenläufige Bewegungen aufgrund von Verelendungs- und Verdrängungsprozessen (Bähr 1986).

Abb. 6: Entwicklungsstufen innerstädtischer Wanderungen unterer Sozialschichten

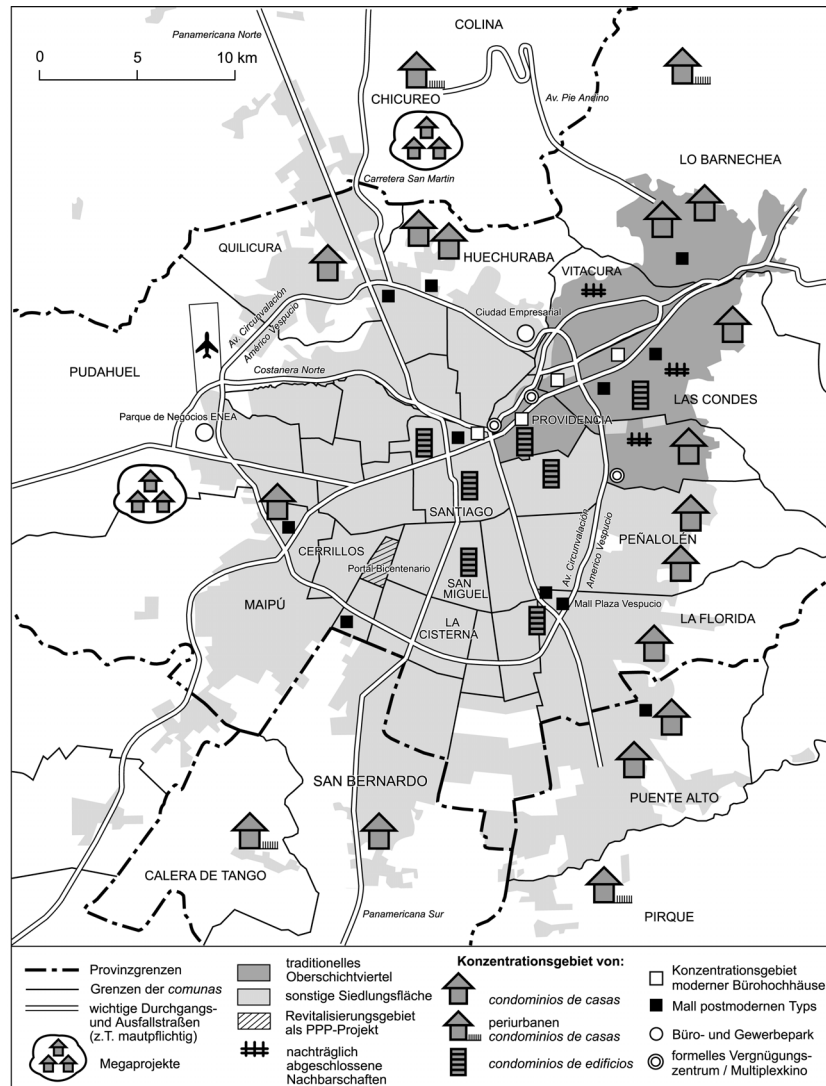


Quelle: Bähr (1986).

2.4 Die fragmentierte Stadt

Die jüngste Phase der Stadtentwicklung ist dadurch gekennzeichnet, dass das linear-sektorale und das zellenhafte Wachstumsprinzip zwar fortbestehen, aber eine andere Qualität erhalten. Die Eisenbahn, Leitlinie des linearen Städtewachstums des 19. Jahrhunderts, und die wenigen Ausfallstraßen, die im 20. Jahrhundert die Rolle der Gleisstränge übernahmen, haben an Bedeutung eingebüßt. Sie konnten mit dem gewachsenen Verkehrsaufkommen nicht Schritt halten und wurden in großem Umfang und oft unter Einbeziehung oder gar gänzlicher Trägerschaft privaten Kapitals zu einem intraurbanen Schnellstraßennetz ausgebaut, meist verbunden mit der Einführung von Maut-Systemen. Dies ermöglichte die Beschleunigung des Verkehrs und machte den sub- und periurbanen Raum in der Fläche auch für die Ober- und Mittelschicht attraktiv (Meyer/Bähr 2001: 313). Die Verdichtung des Schnellstraßennetzes bedingte so einerseits den Ausbau der gewachsenen linearen Strukturen, war andererseits aber auch die Voraussetzung dafür, dass sich nodale und fragmentierte Strukturen herausbildeten, die als das heute bestimmende Strukturmuster gelten können. Die zellenhaften Elemente an der Peripherie sind nur noch in wenigen Metropolen überwiegend als randstädtische Hüttenviertel ausgebildet, sie werden ergänzt durch großflächige Infrastrukturvorhaben "auf der grünen Wiese" nicht nur in Form riesiger *shopping center*, kombiniert mit Freizeiteinrichtungen, z.T. auch Bürostandorten, sondern vor allem durch neue, privatwirtschaftlich erschlossene Wohngebiete, die als *gated communities* hochsegregierte und sozial homogene Inseln im Stadtgefüge bilden (Abb. 7). Diese prägen nicht allein die großen Metropolen (Parnreiter 2003: 81ff. für Mexiko Stadt), sondern in zunehmendem Maße auch mittlere und kleinere Städte (Schmidt 2002: 23f. für Mendoza). Nach eigenen Beobachtungen kommen sie nur in Montevideo aufgrund stagnierender ökonomischer und demographischer Entwicklung nicht vor. In Santiago de Chile sind allein im Jahrzehnt 1990-2000 nach Hidalgo Dattwyler (2004a) 763 *condominios de casas* und 1.566 *condominios de departamentos* (zusammen mit ca. 100.000 Wohneinheiten) entstanden (Abb. 7).

Abb. 7: Übersichtskarte von Santiago de Chile mit neuen Strukturelementen



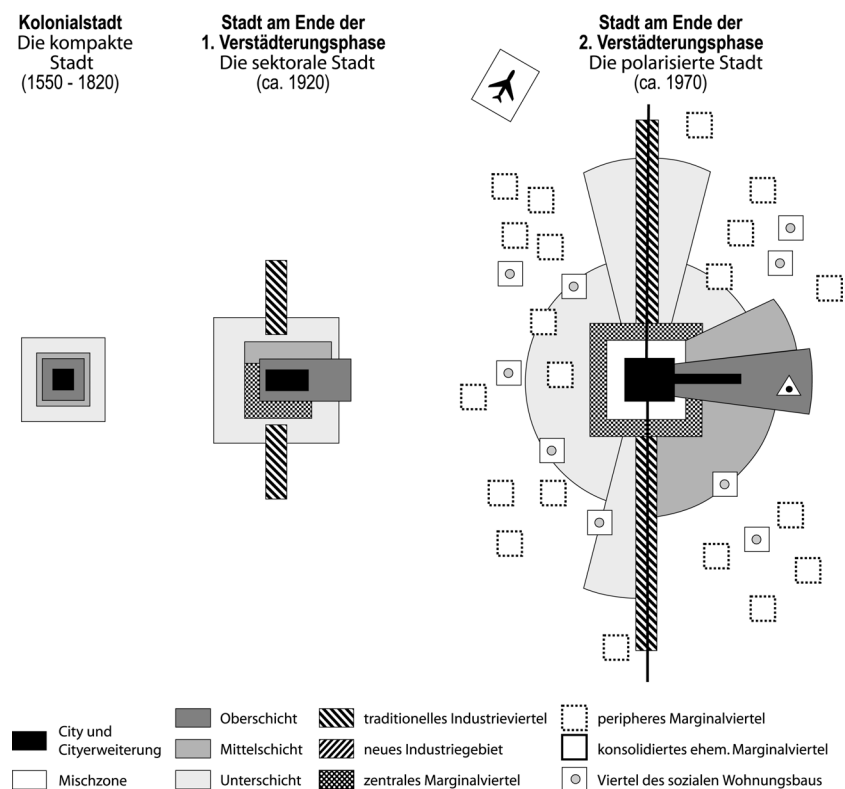
Quelle: Meyer-Kriesten/Bähr (2004).

3. Das Modell der fragmentierten lateinamerikanischen Stadt

3.1 Beschreibung der neuen Strukturelemente

In Abb. 8 wird die funktionale und sozialräumliche Struktur der gegenwärtigen lateinamerikanischen Stadt modellhaft dargestellt. Ein Vergleich mit den Strukturmustern vorangegangener Entwicklungsphasen, die ebenfalls in die Abbildung aufgenommen sind, lässt die Umbrüche gegenüber der Vergangenheit deutlich in Erscheinung treten. Diese werden in den folgenden Punkten gesehen:

Abb. 8: Modell der Struktur und Entwicklung der lateinamerikanischen Stadt



Quelle: Borsdorf/Bähr/Janoschka (2004).

Die großflächigen funktionalen und sozialen Zonen bzw. Sektoren lösen sich mehr und mehr zugunsten inselartiger Strukturen auf. In funktionaler Hinsicht fallen die neuen *malls*, *business parks* oder *urban entertainment center* besonders auf. Diese sind nicht länger auf die Wohngebiete höherer Sozialschichten beschränkt, sondern finden sich – vor allem entlang von Stadtautobahnen und deren Kreuzungen – überall innerhalb oder am Rande des Stadtgebietes. In manchen Städten verdichten sie sich an einzelnen Standorten, bevorzugt in der Nähe eines internationalen Flughafens, zu *edge city*-artigen Strukturen, wie man sie aus den USA kennt. Hier bilden großflächiger Einzelhandel, Erlebnisinfrastrukturen, Logistik, exklusive Hotels, Büroflächen und auch Wohngebiete ein neues städtisches *Cluster*. Insgesamt verliert die im altstädtischen Kern entstandene City dadurch weiter an Bedeutung.

Hinzu treten neue Wohnformen in verschiedenen Typen von *gated communities*. Eine detaillierte Typologie dieser *condominios* findet sich in Meyer-Kriesten/Plöger/Bähr (2004); quantitative Angaben zur Verbreitung machen Janoschka/Borsdorf (2005). Im Modell wird lediglich zwischen *barrios cerrados urbanos* und *barrios cerrados suburbanos* unterschieden. Der erste Typ meint Appartement-Hochhäuser mit umfangreichen Gemeinschaftseinrichtungen und hohem Sicherheitsgrad. Es besteht zwar eine deutliche Konzentration auf die traditionellen Wohngebiete der Mittel- und Oberschicht, jedoch findet sich diese Wohnform vermehrt auch im Altstadtbereich und an anderen gut erreichbaren Standorten (z.B. in Santiago de Chile im Umkreis von Metro-Stationen). Der zweite Typ umfasst die Spannweite von exklusiven Villen der Oberschicht – oft mit großflächigen Sporteinrichtungen (z.B. Golf) verbunden – über standardisierte Wohnviertel der Mittelschicht – vielfach in Reihensbauweise und mit weniger Gemeinschaftseinrichtungen – bis hin zum staatlich geförderten (subventionierten) Wohnungsbau für die untere Mittelschicht und obere Unterschicht, wobei die Bauweise einfacher und häufiger mehrstöckig ist, Gemeinschaftseinrichtungen nur rudimentär vorhanden sind und auch die Sicherheitsvorkehrungen weniger umfangreich ausfallen. Eine Analyse der zeitlichen Entwicklung in einzelnen Städten legt die Hypothese einer Diffusion dieses Wohntyps von der Ober- zur Mittel- und sogar der Unterschicht nahe. Über die Gründe für die Bevorzugung von *gated communities* gehen die Auffassungen auseinander und

es ist anzunehmen, dass es auch Unterschiede zwischen einzelnen Städten gibt. Die schon im Standardwerk von Blakely/Snyder (1997) bezogen auf die USA geführte Diskussion "security versus lifestyle" lässt sich auf Lateinamerika übertragen. Während Janoschka (2002) in Bezug auf Nordelta in Buenos Aires von der "Mär der Flucht vor Gewalt" spricht und damit eher Lebensstil-Faktoren wie homogene Nachbarschaft als Erklärungsansatz heranzieht (ähnlich Meyer-Kriesten/Bähr 2004 für Santiago de Chile), macht Plöger (2005) im Falle von Lima stärker die Furcht vor Kriminalität bzw. ein größeres Unsicherheitsempfinden für die zunehmende informelle Abschottung verantwortlich (ähnlich Coy/Pöhler 2002 für São Paulo und Rio de Janeiro). Auch die oft sensationslüsterne Medienberichterstattung über Gewalt und Verbrechen trägt dazu bei, dass die Bevölkerung öffentliche Räume als zunehmend unsicherer empfindet. In ihrer Werbung für *gated* machen sich dies die Immobilienfirmen zunutze.

Bislang gibt es nur wenige Beispiele für großflächige *gated communities*, die nicht mehr nur als "neue Wohnviertel", sondern als "neue Städte" anzusprechen sind und nicht mehr nur Wohngebiete, sondern auch Einkaufsmöglichkeiten, Arbeitsplätze in Bürogebäuden, Schulen und andere Dienstleistungseinrichtungen umfassen. Als "klassisches" Beispiel für diesen Typ gilt Alphaville, die größte und älteste *gated community* Lateinamerikas, ca. 30 km vom Zentrum São Paulos entfernt gelegen. Heute zählt Alphaville 32.000 Bewohner; mehr als 1.000 Personen Wachpersonal sind hier beschäftigt (Coy/Pöhler 2002; Murray 2004). Noch größer wird Nordelta (Buenos Aires) in der endgültigen Ausbaustufe sein. Bis zu 80.000 Einwohner sollen zukünftig in dieser *ciudadpueblo* leben (Janoschka/Borsdorf 2005). Auch in Santiago de Chile gibt es weitreichende Pläne zur Umgestaltung der nördlichen Peripherie in Form von Großprojekten (Borsdorf/Hidalgo Dattwyler 2004; Meyer-Kriesten 2005).

Für die neuen *gated communities* hat die Sozialstruktur der Umgebung als Lagekriterium an Bedeutung verloren und wird in zunehmendem Maße durch die Erreichbarkeit – und damit ist in erster Linie eine Erreichbarkeit mittels privatem Pkw gemeint – ersetzt. Nicht selten kann man deshalb in sozialer Hinsicht eine Umkehrung des Invasionsprozesses beobachten. Nicht ärmere oder ethnisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen dringen in benachbarte Wohnbereiche vor, sondern neue *gated communities* für höhere Sozialschichten werden

oftmals in unmittelbarer Nachbarschaft zu Wohnvierteln der ärmeren Bevölkerung gebaut, wenn Schnellstraßen, in Ausnahmefällen auch die Metro, eine gute Erreichbarkeit sichern. Dies gilt insbesondere für das Pendeln zwischen Wohnung und Arbeitsplatz, der überwiegend im altstädtischen Kern (mit einer gewöhnlich fortbestehenden Konzentration öffentlicher Einrichtungen) oder in den traditionellen Ober- und Mittelschichtvierteln verbleibt (vgl. Abb. 7 für Santiago de Chile).

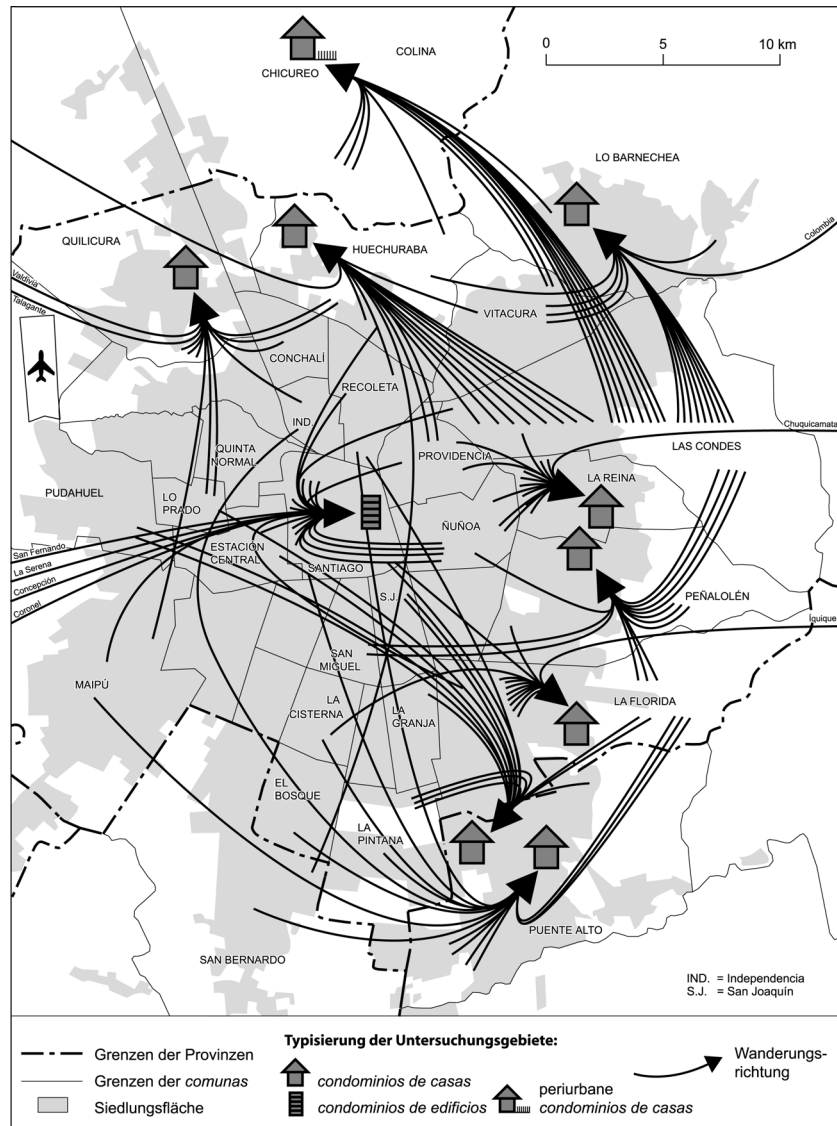
Das neue Strukturmuster der sozialräumlichen Differenzierung hat nicht zuletzt Konsequenzen für die innerstädtischen Wanderungsströme. Das betrifft weniger die Migrationen unterer Sozialschichten, die nach wie vor gewöhnlich dem Modell der Abb. 6 entsprechen. Allerdings haben die *constraints*-Wanderungen als Folge der Verschärfung der wirtschaftlichen Lage zugenommen und die Landbesetzungen oder nicht genehmigten Parzellierungen an der Peripherie sind tendenziell rückläufig; stattdessen zeichnet sich eine Verdichtung innerhalb des bebauten Gebietes ab. Dagegen ist die klare Richtungskomponente der lebenszyklusorientierten Wanderungen mittlerer und höherer Sozialschichten von einem sehr viel komplexeren Muster abgelöst worden. Nicht länger wird ausschließlich innerhalb der jeweiligen Sektoren von innen nach außen gewandert, vielfach liegen die neuen Wohngebiete in ganz anderen Stadtteilen und auch die zentrumsnahen Appartement-Hochhäuser haben an Attraktivität gewonnen. Das zeigt die Auswertung von Befragungen in mehreren *condominios* von Groß-Santiago (Abb. 9).

Abb. 9: Pendeln zwischen Wohnung und Arbeitsplatz für ausgewählte gated communities in Santiago de Chile



Quelle: Entwurf Meyer-Kriesten.

Abb. 10: Herkunftsgebiet der Zuwanderer für ausgewählte *gated communities* in Santiago de Chile



Quelle: Meyer-Kriesten/Bähr (2004).

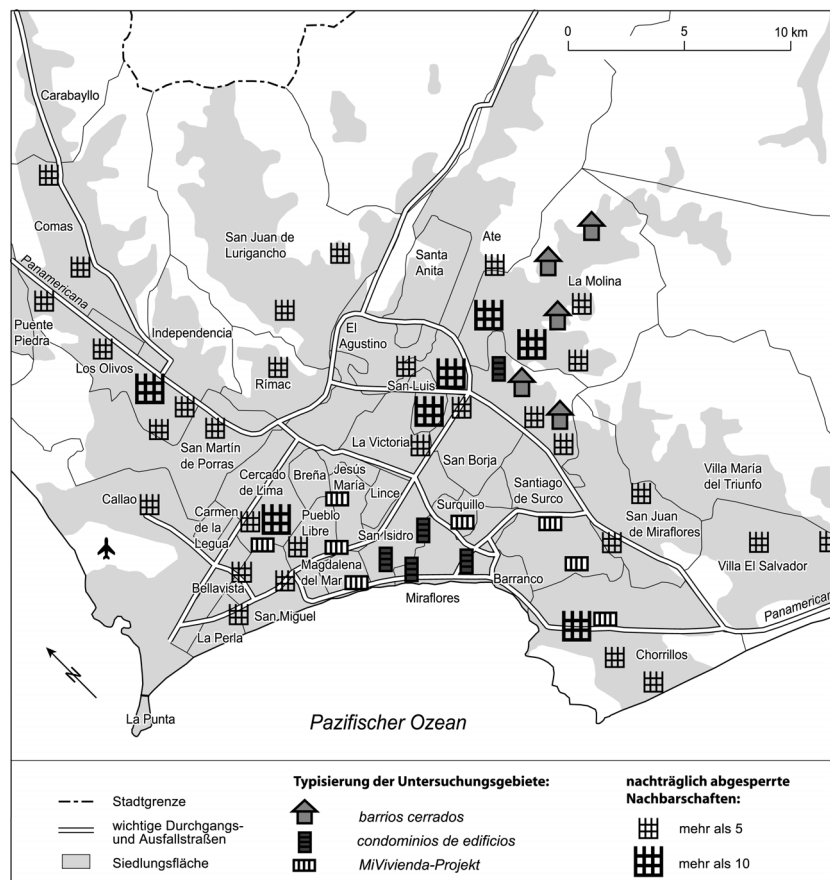
3.2 Bewertung der Prozesse

Die in Lateinamerika beobachteten Veränderungen der Stadtstruktur sind nicht auf diesen Kulturraum beschränkt. Vielmehr wird damit eine Entwicklung nachvollzogen, die sich in Nordamerika bereits seit längerem abzeichnet. Soja (2000) sieht darin eine "vierte urbane Revolution", die den Übergang von der Moderne zur Postmoderne markiert. Als Prototyp der sich herausbildenden postmodernen Stadt gilt gemeinhin Los Angeles: Deindustrialisierung (der traditionellen Industriezweige) *versus* Reindustrialisierung (neue Industrien im Bereich Technologie, Informationswirtschaft), Veränderung des Verhältnisses Zentrum–Peripherie (abnehmende Bedeutung der City, Aufkommen von *edge cities*), Globalisierung und Internationalisierung (Kapitalströme, Migrationen) mit entsprechenden Konsequenzen für die Stadtstruktur (internationale Räume *versus* ausgegrenzte Räume), zunehmende "Abschottung" einzelner Bevölkerungsgruppen in *gated communities* ("befestigte" Stadt) sind die Hauptmerkmale der so genannten Restrukturierungen der Stadt nach Soja (1995). Diese lassen sich in Ansätzen auch in vielen lateinamerikanischen Städten, vor allem in den großen Metropolen, erkennen. Die Besonderheiten der lateinamerikanischen Stadt im Sinne des kulturgeenetischen Ansatzes treten somit mehr und mehr zurück und kulturraumübergreifende Strukturelemente prägen stärker als in der Vergangenheit das Bild.

Mit der Auflösung einheitlicher funktionaler und sozialer Raumeinheiten zugunsten von inselartigen Strukturen ist eine fortschreitende Privatisierung des öffentlichen Raumes verbunden. Der "Rückzug des Staates" und die weitgehende Ausgestaltung der "Stadtlandschaft" durch die Privatwirtschaft hatte zur Folge, dass immer mehr bewachte und zugangskontrollierte Wohnbereiche entstanden sind und auch in den neuen *shopping center* oder *business parks* private Wachdienste die Kontrolle übernehmen und unliebsamen Personen den Zugang verwehren können. Darüber hinaus schreitet die informelle Abschottung – vielfach gegen gesetzliche Regelungen verstoßend – ursprünglich frei zugänglicher Stadtviertel fort. Lima ist ein Beispiel dafür, dass dieser Prozess von den Wohnbereichen der wohlhabenderen Bevölkerungsgruppen ausgegangen ist und sich mittlerweile selbst innerhalb von *barriadas* Nachbarschaften mittels Zugangssperren (Schranken, Wächter) abgrenzen. Plöger (2005) spricht von einer zu-

nehmenden “Condominisierung”, die innerhalb weniger Jahre die gesamte Stadt erfasst hat (Abb. 11).

Abb. 11: Verbreitung von Wohnenklaven in Lima



Quelle: Plöger (2005).

Vielfach liegen *gated communities* für mittlere und höhere Sozialgruppen unmittelbar benachbart zu älteren Wohnbereichen unterer Sozialschichten. Die räumliche Distanz zwischen Arm und Reich, die die Struktur der lateinamerikanischen Stadt lange Zeit geprägt hat, wird dann durch Mauern und Zäune ersetzt (Fischer/Parnreiter 2002:

247). Dies entspricht zwar einer größeren Nähe ärmerer und reicherer Bevölkerungsgruppen, ist aber nicht mit einer "sozialräumlichen Mischung" gleichzusetzen, wie sie dem Leitbild der europäischen Stadtplanung entspricht. Vielmehr bleibt auf einer kleinräumigen Maßstabsebene die Segregation hoch. Dass sich aus einer solchen Struktur auch positive Aspekte für benachteiligte Bevölkerungsschichten ergeben können, haben verschiedene chilenische Wissenschaftler hervorgehoben (Sabatini/Cáceres 2004). Zum einen werden in den angrenzenden *gated communities* Arbeitsplätze vorwiegend im Dienstleistungsbereich (Hausangestellte, Reinigungskräfte, Gärtner, Wachpersonal) angeboten, zum anderen sind mit der privatwirtschaftlichen Erschließung neuer Siedlungsflächen im Allgemeinen Verbesserungen der Infrastruktur verbunden, die auch der schon länger in der Nähe ansässigen Bevölkerung zugute kommen, und nicht zuletzt geht mit der Neubautätigkeit ein Imagewandel bestimmter Stadtbereiche einher. So verband man z.B. mit dem Namen der Santiagoer *comuna* La Florida, am südöstlichen Stadtrand gelegen, in den 1970er Jahren eine Dominanz von *squatter settlements* und sozialem Wohnungsbau, während heute das Bild ganz wesentlich von neuen *condominios* am Fuße der Anden bestimmt wird.

Im zunehmenden Wettbewerb um städtische Flächen sind die ärmeren Bevölkerungsschichten benachteiligt. Wenn überhaupt noch sozialer Wohnungsbau betrieben wird, so ist er auf extrem periphere Standorte abgedrängt, die verkehrsmäßig überdies in der Regel schlecht angebunden sind. Hier kommt es zu einer Häufung sozialer Probleme (Sabatini 2002; Hidalgo Dattwyler 2004b), darüber hinaus ist die ärmere Bevölkerung von vielen Einrichtungen und Angeboten innerhalb des städtischen Raumes direkt oder indirekt ausgeschlossen: direkt aufgrund von Zugangssperren und Kontrollen, indirekt, weil deren Erreichbarkeit ohne eigenes Auto zumindest schwierig ist. Noch immer ist die Verbreitung des privaten Pkw in den lateinamerikanischen Ländern nicht mit Europa (z.B. Deutschland 541 Pkw/1.000 Ew.) oder Nordamerika (z.B. USA 467 Pkw/1.000 Ew.) vergleichbar. Der Automatisierungsgrad schwankt zwischen 143 in Argentinien, 135 in Brasilien und 86 in Chile, aber nur 28 in Peru, 27 in Ecuador und 9 in Guatemala (alle Werte für 2000-2002 nach Statistisches Bundesamt), d.h. nur gehobene Bevölkerungsschichten

verfügen über einen eigenen Pkw und können sich auch die Maut auf den neu gebauten Schnellstraßensystemen leisten.

Dennoch trifft das vielfach gezeichnete Bild von "Inseln der Reichen" im "Meer der Armen" (Coy 2002) nicht für alle lateinamerikanischen Städte in gleicher Weise zu. Auf der Ebene einzelner Länder bestehen große Unterschiede hinsichtlich Wohlstand und Einkommen und damit auch der Anteile verschiedener Sozialgruppen an der Bevölkerung. Bezogen auf die größeren Flächenstaaten schwankt das *Gross National Income* (GNI) nach Kaufkraft/Kopf zwischen mehr als 10.000 US\$ in Argentinien und Chile und weniger als 3.000 US\$ in Bolivien und Honduras (Werte für 2004 nach *Population Reverence Bureau* 2005). Das hat auch Konsequenzen für die flächenhafte Ausdehnung von Wohnbereichen unterschiedlicher Sozialschichten sowie für die Fähigkeit, an den neuen Wohnformen und anderen Angeboten der Privatwirtschaft zu partizipieren. Dies kann naturgemäß in einem stark verallgemeinernden Modell nur unzureichend zum Ausdruck gebracht werden. Insofern ist das "Modell der fragmentierten lateinamerikanischen Stadt" nicht überall als Beschreibung der Realität, sondern teilweise eher als Zukunftsszenario anzusehen.

Literaturverzeichnis

- Amato, Peter W. (1970): "Elitism and Settlement Patterns in the Latin American City". In: *Journal Amer. Inst. of Planners*, 36, S. 96-105.
- Bähr, Jürgen (1976): "Neuere Entwicklungstendenzen lateinamerikanischer Großstädte". In: *Geographische Rundschau*, 28, 4, S. 125-133.
- (1986): "Innerstädtische Wanderungsbewegungen unterer Sozialschichten und peripheres Wachstum lateinamerikanischer Metropolen (mit Beispielen aus Santiago de Chile und Lima)". In: Kohut, Karl (Hrsg.): *Die Metropolen in Lateinamerika – Hoffnung und Bedrohung für den Menschen*. Regensburg: Pustet (Eichstätter Beiträge, 18), S. 143-177.
- Bähr, Jürgen/Mertins, Günter (1981): "Idealschema der sozialräumlichen Differenzierung lateinamerikanischer Großstädte". In: *Geographische Zeitschrift*, 69, 1, S. 1-33.
- (1988): "Socioeconomic Structures and the Action Space of Residents of Low-Income Housing Developments in Greater Recife, Brazil". In: Kleinpenning, Jan M. G. (Hrsg.): *The Incorporative Drive: Examples from Latin America*. Saarbrücken: Breitenbach, S. 275-291.

- (1995): *Die lateinamerikanische Großstadt / Verstädterungsprozesse und Stadtstrukturen*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (Erträge der Forschung, 288).
- Blakely, Edward J./Snyder, Mary Gail (1997): *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Borsdorf, Axel (1982): "Die lateinamerikanische Großstadt: Zwischenbericht zur Diskussion um ein Modell". In: *Geographische Rundschau*, 34, 11, S. 498-501.
- Borsdorf, Axel/Hidalgo Dattwyler, Rodrigo (2004): "Vom Barrio Cerrado zur Ciudad Vallada: neue Dimensionen der sozialen und funktionalen Exklusion in Santiago de Chile". In: *Mitt. Österr. Geogr. Ges.*, 146, S. 111-124.
- Borsdorf, Axel/Bähr, Jürgen/Janoschka, Michael (2002): "Die Dynamik stadtstrukturellen Wandels in Lateinamerika im Modell der lateinamerikanischen Stadt". In: *Geographica Helvetica*, 57, 4, S. 300-310.
- Coy, Martin (2001): "São Paulo: Entwicklungstrends einer brasilianischen Megastadt". In: *Geographica Helvetica*, 56, 4, S. 274-288.
- (2002): "Jüngere Tendenzen der Verstädterung in Lateinamerika". In: *Lateinamerika Jahrbuch*, 11, S. 9-42.
- Coy, Martin/Pöhler, Martin (2002): "Condomínios fechados und die Fragmentierung der brasilianischen Stadt: Typen – Akteure – Folgewirkungen". In: *Geographica Helvetica*, 57, 4, S. 264-277.
- Fischer, Karin/Parnreiter, Christof (2002): "Transformation und neue Formen der Segregation in den Städten Lateinamerikas". In: *Geographica Helvetica*, 57, 4, S. 245-252.
- Gans, Paul (1990): *Die Innenstädte von Buenos Aires und Montevideo: Dynamik und Nutzungsstruktur, Wohnbedingungen und informeller Sektor*. 2 Bde., Kiel: Geographisches Institut, Selbstverlag (Kieler Geographische Schriften, 77).
- Gilbert, Alan/Varley, Ann (1990): "Renting a Home in a Third World City: Choice or Constraint?". In: *Intern. Journal of Urban and Regional Research*, 14, S. 89-108.
- Gormsen, Erdmann (1981): "Die Städte in Spanisch-Amerika: ein zeit-räumliches Entwicklungsmodell der letzten hundert Jahre". In: *Erdkunde*, 35, 4, S. 290-303.
- Hidalgo, Rodrigo (2004a): "De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000)". In: *Revista EURE*, 30, 91, S. 29-52.
- (2004b): "La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo XX: actores relevantes y tendencias espaciales". In: de Mattos, Carlos et al. (Hrsg.): *Santiago en la globalización: una nueva ciudad?* Santiago: Ediciones Sur, S. 219-241.
- Janoschka, Michael (2002): *Wohlstand hinter Mauern: private Urbanisierungen in Buenos Aires*. Wien: Österr. Akademie d. Wiss. (ISR-Forschungsberichte, 28).
- Janoschka, Michael/Borsdorf, Axel (2005): "Condomínios fechados and Barrios privados: the rise of private residential neighbourhoods in Latin America". In: Glasze, Georg/Webster, Chris/Frantz, Klaus (Hrsg.): *Private cities: global and local perspectives*. London: Routledge (im Druck).

- Köster, Gerrit (1995): *Bevölkerungsstruktur, Migrationsverhalten und Integration der Bewohner von Mittel- und Oberschichtvierteln in der lateinamerikanischen Stadt: das Beispiel La Paz (Bolivien)*. Aachen: Geogr. Institut, Selbstverlag (Aachener Geogr. Arb., 30).
- Kroß, Eberhard (1992): *Die Barriadas von Lima: Stadtentwicklungsprozesse in einer lateinamerikanischen Metropole*. Paderborn: Schöningh (Bochumer Geogr. Arb., 55).
- Mertins, Günter (1992): "Entstehungsparameter und Strukturmuster der hispanoamerikanischen Stadt". In: Reinhard, Wolfgang/Waldmann, Peter (Hrsg.): *Nord und Süd in Amerika*. Bd. 1, Freiburg/Br.: Rombach, S. 176-193.
- Mertins, Günter/Müller, Jan Marco (2000): "Die Verlagerung hochrangiger Dienstleistungen aus der Innenstadt von Bogotá/Kolumbien". In: *Erdkunde*, 54, 3, S. 189-197.
- Meyer, Kerstin/Bähr, Jürgen (2001): "Condominios in Greater Santiago de Chile and their impact on the urban structure". In: *Die Erde*, 132, 3, S. 293-321.
- Meyer-Kriesten (2005): *Santiago de Chile: Stadterweiterung durch Megaprojekte*. Manuskript. Kiel.
- Meyer-Kriesten, Kerstin/Bähr, Jürgen (2004): "La difusión de condominios en las metrópolis latinoamericanas: el ejemplo de Santiago de Chile". In: *Revista de Geografía Norte Grande*, 32, S. 39-53.
- Meyer-Kriesten, Kerstin/Plöger, Jörg/Bähr, Jürgen (2004): "Wandel der Stadtstrukturen in Lateinamerika". In: *Geographische Rundschau*, 56, 6, S. 30-36.
- Mittendorf, Rüdiger (1984): *Das Zentrum von Bogotá: Kennzeichen, Wandlungen und Verlagerungstendenzen des tertiären Sektors*. Saarbrücken: Breitenbach (Sozialwiss. Studien zu internat. Problemen, 89).
- Murray, Martin J. (2004): "The Spatial Dynamics of Postmodern Urbanism: Social Polarisation and Fragmentation in São Paulo und Johannesburg". In: *Journal of Contemporary African Studies*, 22, 2, S. 139-164.
- Parnreiter, Christof (2003): "Entwicklungstendenzen lateinamerikanischer Metropolen im Zeitalter der Globalisierung". In: *Mitt. Österr. Geogr. Ges.*, 145, S. 63-94.
- Population Reference Bureau (2005): *World Population Data Sheet 2005*. Washington, D.C.
- Plöger, Jörg (2005): *Nachträgliche und informell abgeschottete Nachbarschaften in Lima Metropolitana: die Verbreitung sozialräumlicher Kontrollmaßnahmen im Zuge zunehmender Unsicherheiten*. Manuskript. Kiel.
- Sabatini, Francisco (2002): "La segregación de los pobres en las ciudades: un tema crítico para Chile". In: *CIS Centro de Investigación Social*, 2, S. 18-23.
- Sabatini, Francisco/Cáceres, Gonzalo (2004): "Los barrios cerrados y la ruptura del patrón tradicional de segregación en las ciudades latinoamericanas: el caso de Santiago de Chile". In: Cáceres, Gonzalo/Sabatini, Francisco (Hrsg.): *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago: Lincoln Institut of Land Policy y Pontificia Universidad Católica de Chile, S. 9-43.
- Sandner, Gerhard (1969): *Die Hauptstädte Zentralamerikas: Wachstumsprobleme, Gestaltwandel, Sozialgefüge*. Heidelberg: Quelle & Meyer.

- Schmidt, Margarita (2002): "Transformationsprozesse in der Organisation der Stadt und Oase von Mendoza (Argentinien)". In: *Petermanns Geogr. Mitt.*, 146, 5, S. 18-25.
- Scholz, Fred (2000): "Perspektiven des 'Südens' im Zeitalter der Globalisierung". In: *Geogr. Zeitschrift*, 88, 1, S. 1-20.
- Soja, Edward W. (1995): "Postmodern Urbanization: the Six Restructurings of Los Angeles". In: Watson, Sophie/Gibson, Katherine (Hrsg.) : *Postmodern Cities and Spaces*. Oxford: Blackwell, S. 125-137.
- (2000): *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Malden/Mass.: Blackwell.
- Turner, John C. (1968): "Housing Priorities, Settlement Patterns, and Urban Development in Modernizing Countries". In: *Journal Amer. Inst. of Planners*, 34, 6, S. 354-363.
- Wehrhahn, Rainer (2000): "Megastadt São Paulo: Lebensverhältnisse und Umweltbedingungen". In: *HGG-Journal*, 15, S. 105-118.
- Wilhelmy, Herbert (1952): *Südamerika im Spiegel seiner Städte*. Hamburg: Cram, de Gruyter & Co.
- Wilhelmy, Herbert/Borsdorf, Axel (1984): *Die Städte Südamerikas. Teil 1: Wesen und Wandel*. Berlin: Bornträger (Urbanisierung der Erde, 3/1).
- World Bank (Hrsg.) (2000): *World Development Indicators 2000*. Washington, D.C.
- (2005): *World Development Indicators 2005*. Washington, D.C.

Horst Gobrecht

Das kubanische Steuersystem: Einführung moderner Steuergesetze

1. Vorbemerkung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung ist im Jahr 1994 von der Kubanischen Regierung um Unterstützung beim Aufbau eines Steuersystems und einer Steuerverwaltung durch einen deutschen Steuerexperten gebeten worden. Sie richtete diese Bitte an mich, der ich der Stiftung durch meinen Beruf als Steuerberater, durch meine Arbeit als Obmann der Bundestagsfraktion im Finanzausschuss des Bundestags und als Hamburger Senator der Finanzen bekannt und durch Vortragsreisen in ihrem Auftrag (u.a. durch Argentinien) und Beratungstätigkeiten (u.a. in Shanghai, Volksrepublik China) verbunden war. Auf meinen Wunsch fanden diese Tätigkeiten ehrenamtlich statt.

Da ich aufgrund meiner Erfahrungen als Hamburger Senator mit dem Aufbau eines Steuersystems – hier der Übernahme des Systems der kleinen Bundesrepublik – und einer Steuerverwaltung in Mecklenburg-Vorpommern, das Hamburg betreute, sehr skeptisch gegenüber einer solchen Beratungstätigkeit in einem staatswirtschaftlichen Land war, gingen der Übernahme des Auftrags eine lange Beratung mit dem damaligen Vizeminister des neuen kubanischen Finanzministeriums, Manuel Millares, und ein zweiwöchiger Besuch in Havanna voraus, um die Vorbereitungen Kubas und die Vorstellungen und Wünsche zuvor kennen zu lernen.

Dieser Besuch in Havanna im April 1995 überzeugte mich, dass ein grundsätzlicher Ansatz zur Entwicklung eines modernen Steuersystems angedacht und gewollt war. Hinzu kam die – für ein lateinamerikanisches Land ungewöhnliche – exzellente Ausbildung des Entwicklungsteams im Finanzministerium: Neun Juristen und drei Mathematiker, keine Ökonomen – ihre Ausbildung sei für eine solche Arbeit noch zu einseitig, so wurde das mir gegenüber begründet –, in einem Alter von 23-29 Jahren, der Älteste war 35 Jahre alt. Sie waren in dem jugendlichen Alter schon in höheren Funktionen und zeichne-

ten sich durch ein außerordentliches Engagement bei der Arbeit aus – vielfach bis in den späten Abend hinein. Und gleichwohl wurde am nächsten Morgen pünktlich mit der Weiterarbeit begonnen.

Diese Voraussetzungen – der Wille, ein modernes und rechtsstaatliches Steuersystem zu entwickeln, die gute Vorbereitung durch aufgearbeitetes steuerrechtliches Material aus den modernen Ländern für eine Auswahl des daraus Besten für Kuba, das Engagement des jungen Entwicklungsteams und die Bereitschaft der Leitung des Finanzministeriums, gestützt vom Mitglied des Staatsrats, Carlos Lage, auch kritische Anregungen zu bedenken und vielfach aufzunehmen – haben mich nach den ersten zwei Wochen bewogen, die Beratung zu übernehmen. Sie dauerte dann über sieben Jahre bis 2002. Dass manches aus den Beratungen in die Steuergesetzgebung Kubas und den Aufbau der Steuerverwaltung übernommen worden ist, geht aus dem nachfolgenden Artikel hervor.

2. Erstes Steuerreformgesetz

Im Rahmen einer gewissen wirtschaftspolitischen Neuorientierung Kubas war das am 4. August 1994 verabschiedete Steuerreformgesetz (Gesetz Nr. 73) ein Instrument, das grundsätzliche Orientierungen für die Einführung einer modernen Steuergesetzgebung enthält und die Einführung von Steuern, Beiträgen und Gebühren vorsah.

Inzwischen ist praktisch die gesamte kubanische Wirtschaft in das neue Steuersystem einbezogen. Das betrifft die Unternehmen in der Rechtsform neuer juristischer Personen, Unternehmen mit Ausländerbeteiligung und den Bereich, in dem sich Kubaner als selbständige Gewerbetreibende, in unserer Wortwahl, als *trabajadores a cuenta propia* – als Arbeiter auf eigene Rechnung, auch *cuentapropistas* genannt – betätigen. Beachtlich ist es, dass damit alle Unternehmen, die in der Regel in der Rechtsform kubanischer juristischer Personen als staatlich gelenkte Wirtschaftsunternehmen betrieben werden, in dieses Steuersystem einbezogen worden sind. Das ist sicherlich nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass der zweite Mann in der Republik Kuba, Verteidigungsminister Raúl Castro, eng mit dem Mitglied des Staatsrats, Carlos Lage, der für die hier behandelte wirtschaftspolitische Reform steht, zusammenarbeitet.

Da in den sechziger Jahren – den Anfangsjahren der siegreichen kubanischen Revolution – die Steuern bis auf einen rudimentären Rest an Erbschaftssteuern, Verkehrs- und Verbrauchssteuern und Stempelsteuern abgeschafft worden waren, musste Ausgangspunkt für den Versuch einer umfassenden Reform die Analyse des bestehenden Steuersystems und seiner strukturellen Mängel sein.

Bei meiner Teilnahme an den Diskussionen in den Beratungsrunden der Jahre 1995 bis 2002 habe ich stets auf die Notwendigkeit der Entwicklung eines ganzheitlichen Steuersystems hingewiesen: Die in dieser Zeit entstandenen Gesetze zur Umsatzbesteuerung und zur Besteuerung der Einkommen durch Einkommensteuer und Gewinnsteuer (Körperschaftsteuer) wurden so stets von dem Gedanken geleitet, eines Tages ohne wesentliche Veränderungen für die gesamte kubanische Wirtschaft anwendbar zu sein. Das traf zunächst auf wenig Akzeptanz, ist jedoch im Lauf der Jahre übernommen und umgesetzt worden.

Die restlichen Steuerarten und Steuersätze aus den Jahren bis 1994 waren überholt. Sie wurden in den meisten Fällen durch Fallentscheidungen ersetzt, die einer gleichmäßigen und ausgewogenen Steuerpolitik widersprachen und damit kein Steuerrecht im Sinn einer Besteuerung nach Recht und Gesetz darstellten. Deshalb setzte auch hier die neue Steuergesetzgebung an. Positiv beeindruckend war in den Beratungen seit 1995 der Wille, ein klares und damit rechtsstaatliches Steuersystem zu entwickeln. Darauf wird bei den Steuerarten im einzelnen noch einzugehen sein.

Sofern früher in Kuba ein "Steuerbewusstsein" hinsichtlich der Notwendigkeit der Zahlung von Steuern für die Finanzierung staatlicher Aufgaben bestanden haben sollte, war es in über dreieinhalb Jahrzehnten jedenfalls nahezu vollständig verschwunden.

Nur bei der 1982 begonnenen Gesetzgebung für *Joint-Ventures* bestanden moderne, klarere und zugleich flexible Regelungen, die "... im Vergleich zu anderen Ländern attraktiv sind und die entsprechend den Investitionsbedingungen und den Interessen des Landes Steuerbefreiungen und Steuererstattungen ermöglichen": So die kubanische Regierung in einer Verlautbarung. Dies war zugleich jedoch auch ein Hinweis auf die unsystematische und fallweise Behandlung ausländischer Investoren. Die *Joint-Ventures* werden unberührt durch das neue Steuersystem nach den seit 1982 geltenden Gesetzen und

Verordnungen mit einer Gewinnsteuer von 30% auf die Erträge belegt. Die Gewinnermittlung hat nach den international üblichen Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung zu erfolgen. Derzeit wird die Anzahl der *Joint-Ventures* auf ca. 400 geschätzt; zehn davon mit deutschen Unternehmen.

Nach einer intensiven Bestandsaufnahme wurde das Steuerreformgesetz (Nr. 73) vorbereitet. Die neue Gesetzgebung sollte insgesamt die staatlichen Einnahmen erhöhen, die Produktivität und Effizienz des staatlichen Sektors verbessern, zur rationaleren interregionalen und interpersonellen Verteilung der Einnahmen beitragen, das in Restbeständen vorhandene System internationalen Standards anpassen und ein einheitliches, integriertes Steuersystem schaffen.

Dabei verfolgt dieses erste grundlegende Gesetz folgende steuerpolitischen und steuerrechtlichen Zielvorstellungen für ihren zunächst eingeschränkten Geltungsbereich:

- Einheitliche Besteuerungsformen für juristische und natürliche Personen aller Sektoren zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Steuerrechts und der Handhabung in der Steuerverwaltung;
- Vorzug der Einkommensbesteuerung vor der Besteuerung von Eigentum und Vermögen unter Berücksichtigung der Eigentumsverhältnisse in Kuba;
- Erhöhung des Beitrags des privaten und gemischten Sektors sowie der Bevölkerung allgemein;
- Erweiterung der Steuerbasis der kommunalen Haushalte durch stärker an der Ausgabenstruktur dieser Haushalte orientierte Steuern;
- Aufrechterhaltung der Steuervorteile für *Joint-Ventures* – wie schon erwähnt;
- Vorzug der Besteuerung von Gewinnen vor Umsatzsteuern, um die Rentabilität der wirtschaftlichen Einheiten genauer zu erfassen und zu kontrollieren;
- Einführung direkter und indirekter Steuern, die die einkommensschwachen Bevölkerungsschichten nicht übermäßig belasten.

Diese Prämissen wurden im Steuerreformgesetz in zwei Grundsatzartikeln wie folgt gebündelt und formuliert:

Art. 3: Die festgesetzten Abgaben haben in Übereinstimmung mit der Wirtschaftskraft der zu ihrer Zahlung verpflichteten Personen auf den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Abgabenlast zu beruhen.

Art. 4: Die Abgaben haben, außer zur Erzielung von Einnahmen, als Instrumente der allgemeinen Wirtschaftspolitik sowie den Erfordernissen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu dienen.

Selbstverständlich war dieses Gesetz in vielen Teilen sehr unvollständig, ließ weiterhin viele Regelungen für fallweise Entscheidungen durch das neu begründete Finanzministerium offen. Und es enthielt viele Absichtserklärungen.

Seine Hauptbedeutung war, erstmals das vernachlässigte Feld einer notwendigen Besteuerung von wirtschaftlicher Betätigung mit dem Ziel auf Einnahmen und Gewinne zur Erzielung staatlicher Einnahmen für die Finanzierung der staatlichen Leistungen in das Bewusstsein aller politisch Verantwortlichen und schließlich der Bevölkerung zu rücken.

3. Gründung einer Nationalen Steuerverwaltung

Seither ist viel geschehen: Im Finanzministerium hat ein überwiegend sehr junges Team nach den Vorgaben des in dem entscheidenden Jahrzehnt amtierenden Finanzministers, Manuel Millares, und dem bis 2001 für die Steuerpolitik zuständigen Vizeministers, Rafael González, – zugleich Chef der nationalen Steuerverwaltung ONAT – eine Reihe von Folgegesetzen und Rechtsverordnungen erarbeitet, die vom Finanzminister zügig durch den Ministerrat und die gesetzgebende Körperschaft – die *poder popular* – gebracht und in Kraft gesetzt worden sind. Im Jahr 2001 übernahm als Nachfolgerin Haleyxa Tandrón die Leitung der staatlichen Steuerverwaltung. Seit Mitte 2003 wird das Finanzministerium von der Ministerin Georgina Barreiro Fajardo geführt.

Nach der Sammlung von Erfahrungen verschiedener Länder wurde seit 1994 die Gründung einer Nationalen Steuerverwaltung vorbereitet, denn mit dem Wegfall der Steuern gab es selbstverständlich seit den sechziger Jahren auch keine spezielle Einnahmenverwaltung mehr. In Anlehnung an die Verwaltungsstrukturen in anderen latein-

amerikanischen Ländern wurde am 29. Juni 1995 die *Oficina Nacional de Administración Tributaria* – kurz ONAT genannt – gegründet. Sie ist unmittelbar dem Finanzministerium angegliedert.

Die ONAT ist dreifach – und damit der deutschen Steuerverwaltung sehr ähnlich – gegliedert: a) Nationale Ebene; b) “Oberfinanzdirektionen” (“Provinzial-ONAT”) in den zwölf Provinzhauptstädten; zwei “Oberfinanzdirektionen” führen die Hauptstadt Havanna und die Finanzämter im übrigen Bereich von Havanna; c) insgesamt 169 “Finanzämter” (Gemeinde-, Stadt- oder Stadtteil-ONAT) in den Städten und für jeweils eine Reihe von Gemeinden. Die ONAT hat inzwischen rund ca. 3.200 Mitarbeiter, von denen rund 200 auf der Zentralebene sowie rund 3.000 in den Provinzen und in den Finanzämtern tätig sind.

Die Auswahl und Einstellung des Personals stellten eine beträchtliche Arbeits- und Organisationsbelastung dar. Zu Teilen wurden Mitarbeiter aus anderen Verwaltungszweigen und von staatlichen Unternehmen übernommen, zu anderen Teilen junge Akademiker eingestellt, die unmittelbar nach Abschluss der Examina von den Universitäten kommen. Denn die Ausbildung dieses neuen Personals auf der Basis des taufischen neuen Steuerrechts und die Fortbildung des bisherigen Personals mussten zur selben Zeit geleistet werden.

Zu den Vorgaben für die Aus- und Fortbildung des Personals gehörten sehr moderne Elemente für ein Verwaltungsmanagement ebenso, wie strenge Anweisungen zu einem besonders höflichen Umgang mit den – vielfach neuen – Steuerpflichtigen, weil es sich um eine besondere staatliche Hoheitsverwaltung mit vielen Eingriffsrechten handele. Solche Vorgaben sind in vielen Staaten nicht gerade üblich; es wird nun darauf ankommen, dass sie in der täglichen Praxis auch umgesetzt werden.

Die Frist für die Abgabe der Steuererklärungen ist auf die Monate Januar bis März des jeweiligen Folgejahres festgelegt. Am 1. März 1997 waren von allen selbständigen Gewerbetreibenden – von den *trabajadores a cuenta propia* – erstmals Steuererklärungen auf amtlichen Formularen abzugeben. Im Gegensatz zu sorgenvollen Schätzungen, dass man mit einer freiwilligen Abgabe von nur 40-50% der Steuererklärungen zum Stichtag rechnen könne, wurden auf Anhieb landesweit 85% erreicht. Für gut 10% der Steuerpflichtigen (Künstler, Sportler, Wissenschaftler mit Auslandseinkünften) gibt es einmonati-

ge Fristverlängerungen. Die Ziffern für die Folgejahre waren noch besser: 1998 gingen (für 1997) 94% und 1999 (für 1998) 96% der Steuererklärungen am Fälligkeitstag ein. Das hat sich inzwischen auf diesem hohen Niveau eingespielt.

4. Die Steuergesetze im Einzelnen

4.1 Verbrauchs- und Verkehrssteuern (indirekte Steuern)

In diesem Bereich waren frühere Steuern noch vorhanden. Das betrifft Transportsteuern und eine komplizierte "Zirkulationssteuer". Die Kraftfahrzeugsteuer wird beibehalten.

Die Zirkulationssteuer ist noch nicht zugunsten einer einheitlichen Umsatzsteuer abgeschafft worden; sie findet sich in verschiedenen Umsatzsteuergesetzen wieder. Diese Umsatzsteuern sind unverändert die wichtigste Einnahmequelle. Die Umsatzsteuer ist noch nicht als "Mehrwertsteuer" ausgestaltet worden. Sie ist praktisch eine "einphasige" Besteuerung der Umsätze von Waren und Dienstleistungen an den jeweiligen Endverbraucher.

Umsatzsteuerpflichtig sind alle "selbständigen Gewerbetreibenden", die z.B. auf den Bauernmärkten, den Handwerker- und Industriemärkten Waren verkaufen. Dabei sind die Steuersätze für die Verkäufe von Lebensmitteln aller Art auf den Bauernmärkten örtlich unterschiedlich, um eine bessere Versorgung der großen Städte sicherzustellen. So betragen die Steuersätze auf den Bauernmärkten für Havanna und Santiago de Cuba 5%, für die Provinzhauptstädte 10% und im übrigen Land 15%. Auf großen Tiermärkten beträgt der Satz derzeit 5%. Es gibt weitere Steuersätze von 20% für Industrieprodukte und 25% für Nahrungsmittel.

In den niedrigeren Steuersätzen auf den Bauernmärkten finden wir die Vorgabe wieder, dass das Steuerrecht auch nach dem Grundsatz "Steuern mit Steuern" in einem gewissen Maß "wirtschaftslenkend" eingesetzt werden soll.

Mittelfristig ist für alle Bereiche eine Umsatzsteuer auf Lieferungen und sonstige Leistungen im modernen, internationalen Mehrwertsteuersystem angedacht. Insofern ist die Einführung von "einphasigen" Umsatzsteuern ein Zwischenschritt, der bei dem jetzigen Wirtschaftssystem Kubas möglich ist. Mit seiner Veränderung und der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung wird ein Übergang aus diesem

System nötig werden; er wird aus diesem System nicht über Gebühr schwierig sein.

Verbrauchssteuern – z.B. auf Kaffee, Tee, Alkohol, Tabak – sind in den Umsatzsteuern enthalten.

4.2 Ertragsteuern (direkte Steuern)

a) *Einkommensteuer als Körperschaftsteuer für Juristische Personen: Gewinnsteuern*

Die Hauptrolle bei der Besteuerung von Einkommen, d.h. hier von Gewinnen, spielen noch die Unternehmen in der Rechtsform kubanischer juristischer Personen, die bisher eine Mischform von Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung darstellen. An den entsprechenden Gesetzen wird jedoch gearbeitet, um auch hier eine Modernisierung und Anpassung an internationale Rechtsformen einzuleiten.

Die *Joint-Ventures* als kubanische juristische Personen unterliegen seit 1982 einer Gewinnsteuer mit dem Steuersatz von 30%. Die Gewinnermittlung erfolgt grundsätzlich wie international üblich, d.h. Betriebsausgaben sind alle Ausgaben, die zur Erzielung der Einnahmen nach Definition des Unternehmers nötig sind. Mit einem Erlass hat das Finanzministerium 2003 den Umfang der abzugsfähigen Betriebsausgaben genauer definiert. Am Steuersatz für bestehende *Joint-Ventures* soll auch in der Zukunft nichts geändert werden. Die Anzahl solcher Unternehmen beläuft sich inzwischen auf über 400.

Alle anderen Unternehmen in der Rechtsform kubanischer juristischer Personen, die nicht in staatlicher Hand sind, unterliegen der Gewinnsteuer mit einem Steuersatz von 35%. Soweit es sich um die Ausbeutung bestimmter Naturschätze handelt, bestimmen Sonderregelungen, dass der Steuersatz bis zu 50% steigen kann. Dabei kann es sich nach den gesetzlichen Bestimmungen um die Unternehmen, die teilweise in kubanischem Eigentum stehen, ebenso handeln, wie um Unternehmen, die zu 100% in ausländischem Eigentum stehen, was seit dem Ausländerinvestitionsgesetz vom September 1995 möglich ist. Bei ausländischen Investitionen kann der Steuersatz auf 30% gesenkt werden. Für Investitionen in den Freizonen sind unter bestimmten Voraussetzungen Ermäßigungen möglich. Diese umfassen die vollständige Befreiung von der Besteuerung für zwölf bzw. fünf Jahre

und Ermäßigungen um 50% von der gesetzlichen Steuer für die folgenden fünf bzw. drei Jahre. Dies gilt sowohl für die Gewinnsteuer als auch für die Lohnsummensteuer, die Unternehmen für das Ausleihen ihres Personals von einem kubanischen (staatlichen) Leihunternehmen zu zahlen haben.

Zunächst sind viele staatliche Unternehmen aus der Besteuerung herausgehalten worden. Sie sind jedoch zügig nach und nach in die Rechtsform kubanischer juristischer Personen überführt und damit vollständig dieser Besteuerung unterworfen worden. Für alle Unternehmen sollen somit einheitlich die steuerlichen Gewinnermittlungsgrundsätze gelten. Danach ist nach der Umwandlung aller Unternehmen allein auf diese Weise klar erkennbar, welche Unternehmen Gewinne machen und welche – auch nach dieser Umwandlung und anderen Maßnahmen – unverändert Verlustunternehmen sind.

b) Einkommensteuern für natürliche Personen

Da seit 1993, der Freigabe des Dollarbesitzes in Kuba, in zwei Währungen gewirtschaftet wird, gibt es auch für die Erhebung der Einkommensteuer von den selbständigen Gewerbetreibenden (also den “Arbeitern auf eigene Rechnung”) zwei Einkommensteuergesetze: Seit dem 1. Januar 1996 das Einkommensteuergesetz für Einkünfte in Devisen (in *Pesos Convertibles*, CUC, bis Herbst 2004 praktisch in US-Dollars), und seit dem 1. April 1996 das Einkommensteuergesetz für Einkünfte in der *moneda nacional*, den kubanischen Pesos CUP.

Ab 8. November 2004 bestimmt eine Verordnung der Kubanischen Nationalbank, dass der Bar-Umtausch von US-Dollars in Kubanische *Pesos Convertibles* mit einem Einbehalt von 10% belastet wird. Ebenso wird der Tausch von kubanischer Währung in US-Dollars mit demselben Satz vom Wert der eingetauschten US-Währung belastet. Dies wird politisch mit “Risiken wegen manipulativer Einwirkungen der US-Regierung über den Dollar auf die kubanische Wirtschaft” begründet. Mit dieser Abschaffung des US-Dollars als Parallelwährung erfolgt die Besteuerung tatsächlich in der kubanischen “Hartwährung” CUC – *Cuban Convertible* (1:1 zum US-Dollar bewertet; Wertverhältnis derzeit 1:24 zur *moneda nacional*, dem CUP – *Cuban Peso*).

Erfasst werden praktisch alle selbständigen Gewerbetreibenden: Die unabhängige Arbeit auf eigene Rechnung (*Trabajador a cuenta*

propia – TCP) z.B. als Händler, Handwerker, als Leistender für persönliche Dienstleistungen, als Handelsvertreter, als Kommissionär. Erfasst werden sollen außerdem Einkünfte aus Vermietungen und Verpachtungen, Einkünfte als Wissenschaftler, Künstler oder Berufssportler, Einkünfte aus Fracht- und Personenbeförderung.

Nicht besteuert werden durch diese Einkommensteuer bisher die Löhne und Gehälter der Arbeitnehmer: Gleichwohl wird über eine unvermeidliche spätere Einführung einer Lohnsteuer – wohl als Quellensteuer wie in Deutschland – nachgedacht, weil eine so entscheidende Einkunftsquelle in keinem modernen Einkommensteuersystem ausgelassen werden kann. Vor einer Einführung der Lohnsteuer müssen jedoch die wirtschaftlichen Bedingungen und die Lage des Staatshaushalts noch erheblich besser werden, denn von den jetzigen niedrigen Löhnen können keine Steuern einbehalten werden.

Nicht besteuert werden gleichfalls Renten und Pensionen – hierfür gilt analog das zur Nichtbesteuerung und Höhe der Löhne Erwähnte –, sowie Geschenke und Überweisungen (z.B. von US-Dollars – heute zumeist wegen der 10-prozentigen Abgabe bei US-Dollars von Euros oder einer anderen Hartwährung –) von Familienangehörigen, die so genannte *remesas familiares*.

Die Gewinnermittlung bei beiden Einkommensteuergesetzen ist denkbar einfach, denn es dürfen von den Einnahmen pauschal nur 10% als Betriebsausgaben abgesetzt werden, “um Erfahrungen zu sammeln”. Selbständige Transportunternehmer dürfen pauschal 20% als Betriebsausgaben absetzen. Im Zuckerrohrsektor können pauschal 30% oder ordnungsgemäß nachgewiesene Betriebsausgaben bis zu 70% abgezogen werden.

Die ausschließlich pauschal abzugsfähigen Betriebsausgaben widersprechen einem marktwirtschaftlichen und modernen Einkommensteuersystem, weil es den Grundsatz verletzt, wonach alle Ausgaben abgezogen werden dürfen, die der Erzielung der Einnahmen dienen. Die Möglichkeit im Zuckerrohrsektor weist zumindest in die richtige Richtung.

Ebenso wie die fehlende gesetzliche Betriebsausgabendefinition bei den o.a. erwähnten “Gewinnsteuern” alsbald nachgeholt und eingeführt werden muss, ist dies auch für diesen Bereich ebenso zu regeln. Zumindest muss alsbald eine Regelung eingeführt werden, wonach korrekt nachgewiesene Betriebsausgaben auch über die Pau-

schalsumme von 10% bzw. 20% hinaus abgesetzt werden dürfen. Denn die Pauschalierung führt zu großen Ungerechtigkeiten – wenn nicht sogar zu zumindest “in Kauf genommenen” Behinderungen – für die erfolgreiche Arbeit der Selbständigen (der *Cuentapropistas*), weil die gemeindlichen Gebühren in teilweise extremer Höhe nicht als Betriebsausgaben abgezogen werden können.

Dies dürfte auch ein Grund dafür sein, dass die Anzahl der *Cuentapropistas* – der “Selbständigen Gewerbetreibenden” – seit 1996 offensichtlich erheblich zurückgegangen ist und zuletzt laut verschiedenen Quellen nur noch bei rd. 95.000 lag. Hinzu kommen zu dieser Zahl noch 37.000 Taxifahrer und Fahrer für Personentransport (z.B. auf Lastwagen) sowie 11.000 Vermieter von Fremdenzimmern und Fremdenwohnungen.

Beide Einkommensteuergesetze haben einen progressiven Steuertarif in Stufen, dem gemeinsam ist, dass bei Einkünften von mehr als 60.000 Pesos bzw. *Pesos convertibles* ein Steuersatz von 50% greift, wobei die niedrigeren, ansteigenden Steuersätze der vorangehenden Stufen für diese Bereiche erhalten bleiben.

Beide Einkommensteuergesetze haben jedoch generell noch keine Nullzone, also keinen Grundfreibetrag. Ausnahmen werden bei Unterhaltungskünstlern/Entertainern (*humoristas*) und Drehbuchautoren (*guionistas*) gemacht; sie erhalten einen jährlichen Grundfreibetrag von 4.800 in der jeweiligen Währung. Die Besteuerung setzt folglich in der Regel mit dem ersten Peso (CUP) oder dem ersten *Peso convertible* (CUC) ein. Dies ist ein nur im Übergang der Einführung solcher Gesetze hinnehmbarer Systemfehler. Allenfalls bei den Einkünften in Devisen könnte für eine längere Übergangszeit auf einen Grundfreibetrag verzichtet werden, weil die Grundbedürfnisse in der Regel durch Einkünfte in *moneda nacional* gedeckt werden dürften.

Im Einzelnen beginnt die Besteuerung von Einkünften in Hartwährung (CUC) mit 10% bis zu 2.400 *Pesos convertibles* und steigt dann in Stufen von 3.600, 4.800, 6.000 und schließlich 12.000 CUC bis auf die Summe von 60.000 CUC, wo der Steuersatz von 50% erreicht wird.

Da – wie erwähnt – die Zwischenstufen mit ihrem Steuersatz erhalten bleiben, beträgt der effektive Steuerbetrag auf Einkünfte in Höhe von 60.000 CUC 35,2%. Je höher die Einkünfte oberhalb der 60.000 CUC liegen, umso höher ist folglich auch der effektive Steuer-

satz. Doch Einkünfte in dieser Höhe dürften in Kuba von kubanischen Selbständigen derzeit kaum erzielt werden.

Bei Einkünften in kubanischen Pesos (CUP) beginnt die Einkommensbesteuerung mit 5% für Einkünfte bis zu 3.000 Pesos und steigt dann in Stufen von 3.000, 6.000 und 12.000 Pesos bis zum Betrag der Einkünfte von 60.000 Pesos, von dem ab 50% an Einkommensteuer erhoben werden.

Es sind monatliche Vorauszahlungen auf Schätzbasis zu leisten, die nach Abgabe der Jahressteuererklärung und Festsetzung der Jahressteuerschuld angerechnet werden. Überzahlungen können teilweise auf die Steuerzahlungen des Folgejahres angerechnet werden. Hier gibt es Unklarheiten, die so schnell wie möglich in ein geordnetes Verfahren ohne Benachteiligung der Steuerpflichtigen überführt werden müssen.

Daneben werden allerdings von den Städten und Kommunen zum Teil beträchtliche Gebühren in Pesos und ggf. in der Hartwährung CUC erhoben, die aufgrund der Pauschalierung der Betriebsausgaben nicht abgesetzt werden können. Die Gebühren werden stets von Anfang an erhoben ohne Rücksicht darauf, ob die Tätigkeit erfolgreich sein wird oder nicht; Erstattungen sind nicht vorgesehen.

Hier wird die kubanische Regierung alsbald klare Richtungsentscheidungen treffen müssen, insbesondere dann, wenn sie den erheblichen Schwarzmarkt und die erheblichen illegalen, nicht angemeldeten Tätigkeiten eindämmen will und die Einkünfte einer korrekten Besteuerung zuführen will.

4.3 Besitzsteuern (Grund- und Vermögenssteuern)

Das Steuerreformgesetz Nr. 73 sah die Einführung von Besitzsteuern – der früheren deutschen Vermögenssteuer vergleichbar – für folgende vier Bereiche vor: Schiffe, unbebaute Grundstücke, Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaften (“Bauernhöfe”) und Wohnungen.

Eingeführt worden ist die Besteuerung ab. 1. Januar 1996 für Schiffe. Für unbebaute Grundstücke, die landwirtschaftlich genutzten Grundflächen der Produktionsgenossenschaften und die Wohnungen ist die Besitzbesteuerung noch nicht geregelt. Zwar wird daran entsprechend dem gesetzlichen Auftrag gearbeitet, doch ist keine Lösung der Bewertungsfragen in Sicht, die einigermaßen akzeptabel und poli-

tisch verträglich wäre. Angesichts der deutschen Diskussion über die Bewertung von Grundvermögen (Einheitsbewertung) und die gleichmäßige Besteuerung dieses Vermögens im Hinblick auf andere Vermögensarten bei der zur Zeit "ruhenden" – faktisch abgeschafften – Vermögenssteuer in Deutschland ist diese Schwierigkeit hier besonders verständlich.

5. Steuerliches Verfahrensrecht

Selbstverständlich steht bei der Einführung eines Steuerrechts die Erzielung von Einnahmen für jeden Staat im Vordergrund. Das war – wie dargelegt – in Kuba nicht anders.

Gleichwohl ist sehr bemerkenswert, wie modern in objektivem Sinn die politischen Vorgaben für die Gestaltung des steuerlichen Verfahrensrechts und den Umgang der Steuerbediensteten mit den Steuerpflichtigen sind. Auch wenn Vorgaben und ihre Umsetzung in Gesetze und Verordnungen noch nicht die Wirklichkeit des täglichen Umgangs von Verwaltung und Bürgern darstellen, so ist es doch beachtlich, wenn ein Staat mit einer Verfassung und Verfassungswirklichkeit wie die Republik Kuba von heute für die Formulierung des steuerlichen Verfahrensrechts klar vorgibt, dass die Rechte und Pflichten für den Staat wie für den Bürger, für die Steuerverwaltung wie für die Steuerpflichtigen, gleichberechtigt zu definieren seien.

Dies ist zunächst ein rechtsstaatlicher Ansatz, der eine besondere Bedeutung für eine staatliche Hoheitsverwaltung hat, die eine Steuerverwaltung stets ist. So werden zwar die Erklärungspflichten der Steuerpflichtigen ähnlich umfassend geregelt werden, wie wir es in Deutschland kennen, doch genauso umfassend sollen die Rechte der Steuerpflichtigen gegenüber der Steuerverwaltung festgelegt werden.

Das gilt für die Einführung eines Steuergeheimnisses, das strenger und mit härteren Sanktionen für Verletzungen durch Steuerbedienstete geregelt werden wird, als es bisherige Regelungen für das Amtsgeheimnis sind.

Das gilt für die Festlegung, dass Steuerbescheide zu erteilen sind, gegen die Rechtsbehelfe und Rechtsmittel zulässig sind: Es gibt – wie in Deutschland – zunächst den Einspruch auf der Verwaltungsebene und anschließend die gerichtliche Klage. Bei den Verwaltungsgerichten sollen besondere steuerrechtliche Kammern eingerichtet werden.

Ebenso gibt es das Recht der Steuerpflichtigen zur Beschwerde über schlechte Behandlung in Ämtern der Steuerverwaltung bei der zentralen ONAT. So wird praktisch auch eine Regelung eingeführt, wie sich Betriebsprüfer gegenüber zur Außenprüfung ausgewählten Betrieben verhalten müssen: Vorankündigungen von Prüfungen mit Terminvereinbarungen werden bereits praktiziert und zukünftig auch vorgeschrieben werden.

Von Anfang an ist in der ONAT eine gesonderte Abteilung eingerichtet worden, die sich um die Information des Bürgers und Steuerpflichtigen über alle Fragen der Besteuerung zu kümmern hat. Dazu gehört, dass das kubanische Finanzministerium im Zusammenhang mit der Abgabe von Steuererklärungen und der damit verbundenen Leistung von ggf. anfallenden Steuernachzahlungen praktisch einen für Kuba neuen Beruf – als Selbständiger – angeregt und zugelassen hat: Nämlich Helfer in Steuersachen (*gestores cobradores*), die den Steuerpflichtigen bei der Ausfüllung der Steuererklärungen behilflich sein sollen und zugleich autorisiert sind, die fälligen Abschlusszahlungen anzunehmen und abzuführen. Das ist eine erhebliche Hilfe für die Steuerpflichtigen. Damit wird die Abgabe der Steuererklärungen erleichtert und viel Zeit bei den umständlichen kubanischen Bankfilialen für die Einzahlung von Steuerbeträgen vermieden. Denn ein Geschäftsbankensystem mit Konten für Selbständige und entsprechende Überweisungsmöglichkeiten befinden sich erst im Aufbau. Aus den *gestores cobradores* dürfte sich ein steuerberatender Beruf entwickeln.

6. Schlussbemerkung

Die kubanische Regierung hat sich mit der Einführung eines modernen Steuerrechts für die "Selbständigen" (die *trabajadores a cuenta propia* u.ä.) und schließlich für die gesamte Wirtschaft sowie dem Aufbau einer leistungsfähigen Steuerverwaltung eine ebenso notwendige wie schwierige Aufgabe gestellt. In außerordentlich kurzer Zeit ist bereits sehr viel geleistet worden. Die kubanische Steuerverwaltung braucht jedenfalls schon heute als jüngste dieser lateinamerikanischen Steuerverwaltungen keinen Vergleich mit ihren Schwesterorganisationen zu scheuen. Sie dürfte auch aufgrund ihres voll auf moderner Datenverarbeitung aufgebauten Systems – hierzu leistete Kanada

wertvolle Hilfe – eine der Leistungsfähigsten auf diesem Kontinent sein. Hinzu kommt die hervorragende Ausbildung ihres Personals, das auf dem unverändert bestehenden leistungsfähigen Bildungssystem Kubas – für das es keinen Vergleich in Lateinamerika gibt – beruht.

Gleichwohl bleibt noch viel zu tun: Das gilt sowohl für die weitere Formulierung klarer und möglichst einfacher gesetzlicher Regelungen, als auch für die möglichst gesetzestreue Umsetzung im Sinn der modernen und rechtsstaatlichen Vorgaben.

Zu bemerken ist nochmals in diesem Zusammenhang, dass ein Steuersystem auf Dauer bei der Ertragssteuer nicht mit den beiden Säulen Einkommensteuer und “Gewinnsteuer” (Körperschaftssteuer) auskommen wird, sondern die dritte Säule der Lohnsteuer als Einkommensteuer für die Arbeitnehmer hinzukommen muss. Das setzt – neben den bereits hierfür genannten Gründen – voraus, dass alle Wirtschaftssubjekte, also auch alle staatlichen Unternehmen, voll der Besteuerung und den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unterworfen werden. Der positive Nebeneffekt im kubanischen Wirtschaftssystem wäre, dass objektiv erkennbar werden würde, wo wirtschaftlich effektiv gearbeitet wird – und wo nicht.

Als weiterer Schritt ist sodann die internationale Kompatibilität des kubanischen Steuerrechts herzustellen. Bei der Formulierung der Gesetze für die einzelnen Bereiche sowohl der indirekten als auch der direkten Steuern ist daran bereits jeweils gedacht worden.

Die Vorbereitung von Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung (“Doppelbesteuerungsabkommen”, DBA) gehört dazu. Inzwischen gibt es DBA’s mit vielen Ländern: In der Europäischen Union mit Spanien und Portugal sind die Abkommen in Kraft; unterzeichnet, aber noch nicht in Rechtskraft, die Abkommen mit Italien und Österreich. Mit Deutschland wird seit 2001 verhandelt. Verhandlungen laufen auch mit Belgien, Frankreich und den Niederlanden. Unterzeichnet, jedoch noch nicht in Rechtskraft, sind auch die Abkommen mit den Ländern Russland und der Ukraine. Verhandlungen laufen mit Kroatien.

Für Länder außerhalb Europas ist der Stand der Verhandlungen bzw. des Abschlusses von DBA’s wie folgt: Amerika: Barbados (in Kraft), Venezuela (unterzeichnet), Kanada und Chile (in Verhandlungen); Asien: China und Vietnam (in Kraft), Libanon (unterzeichnet),

Türkei, Kuwait und Qatar (in Verhandlungen); Afrika: Algerien und Südafrika (in Verhandlungen).

Ebenso die Zulassung weiterer gesellschaftsrechtlicher Unternehmensformen – beispielsweise der Personengesellschaft aus natürlichen Personen und ggf. juristischen Personen –, weil vielfach erst dadurch vom kubanischen Staat gewährte Steuervorteile bei Ausländern auch “ankommen” und nicht im Heimatstaat der Ausländer durch eine dortige Besteuerung wieder “einkassiert” werden. Solange dieses “heimatliche Einkassieren” bei Investoren in Kuba möglich bleibt, werden sich ausländische Investoren in Kuba allein schon aus diesem Grund sehr zurückhalten.

Was das wirtschaftliche Verhältnis von Deutschland und Kuba anbelangt, so ist durch die Ratifikation und Inkraftsetzung des Investitionsschutzabkommens ein erster Schritt getan worden. Dem müssen Verhandlungen über die Altschulden der Republik Kuba im Rahmen des Pariser Abkommens und auf bilateraler Basis – auch z.B. unmittelbar mit betroffenen Banken – folgen. Das wäre sehr hilfreich für die Einbeziehung der Hermes-Kreditversicherung in Geschäfte mit Kuba, die inzwischen möglich ist und praktiziert wird. Hilfreich wäre auch, dass – zumindest als *Joint-Venture* – alsbald auch nach deutschem Recht zugelassene Wirtschaftsprüfer in Kuba tätig werden dürften. Denn ohne Testate deutscher Wirtschaftsprüfer werden deutsche Investitionen, die immer auch mit einem Anteil von Fremdmitteln (Krediten) finanziert werden, nicht möglich sein.

Schließlich ist bei der Erarbeitung eines modernen Steuersystems auch an die Verbindungen in verschiedenen Organisationen mit Nachbarländern in der Hemisphäre zu denken. Und mögliche spätere Entwicklungen sollen bedacht werden:

So ist Kuba Mitglied des CARICOM, der Vereinigung karibischer Staaten. Kuba und Venezuela arbeiten an der Gründung der ALBA (*Alternativa Bolivariana para las Américas*), der “Bolivarianischen Alternative”, als Gegenentwurf zu der von den Vereinigten Staaten von Amerika geförderten und geforderten panamerikanischen Freihandelszone FTAA (*Free Trade Area of the Americas*). Diese Idee einer Ausweitung der NAFTA (*North American Free Trade Agreement*) und der kürzlich installierten Freihandelszone der USA mit den mittelamerikanischen und karibischen Staaten (CAFTA-DR) zu einer umfassenden Zone des freien Handels von Alaska bis Feuerland, in

Lateinamerika als ALCA (*Area de Libre Comercio para las Américas*) bezeichnet, wird nicht nur von Venezuela und Kuba als “Werkzeug des politischen und wirtschaftlichen Imperialismus Washingtons” gebrandmarkt. Auf diese Entwicklungen muss auch das kubanische Steuersystem eingestellt werden.

Denn: Alle geschichtliche Erfahrung lehrt, dass ein Steuersystem – erst einmal eingeführt – im Grundansatz nicht für wenige Jahre, sondern für Jahrzehnte wirksam wird und bleibt. Kubas neues Steuersystem sollte deshalb zu den Steuersystemen beider Amerikas und möglichst darüber hinaus zu den Steuersystemen der wirtschaftlich erfolgreichen, modernen Länder der Welt “passen”, d.h. kompatibel sein. Das ist eine wichtige Aufgabe, an die gedacht werden muss.

Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Rodrigo Arocena: Sozialwissenschaftler und Mathematiker, Professor für Wissenschaft und Entwicklung an der Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

E-Mail: roar@fcien.edu.uy

Prof. Dr. Jürgen Bähr: Geograph und Mathematiker, Professor für Stadt- und Bevölkerungsgeographie am Geographischen Institut der Universität Kiel.

E-Mail: baehr@geographie.uni-kiel.de

Dr. Peter Birle: Politik- und Kommunikationswissenschaftler, Leiter der Forschungsabteilung des Ibero-Amerikanischen Instituts, Berlin.

E-Mail: birle@iai.spk-berlin.de

Dr. Jörg Faust: Politikwissenschaftler, Mitarbeiter der Abteilung III (Governance, Staatlichkeit, Sicherheit) des Deutschen Instituts für Entwicklungspolitik, Bonn.

E-Mail: Joerg.Faust@die-gdi.de

Prof. Dr. Barbara Fritz: Volkswirtin, Juniorprofessorin für VWL/Ökonomie Lateinamerikas an der Freien Universität Berlin.

E-Mail: bfritz@zedat.fu-berlin.de

Prof. Dr. Ernesto Garzón Valdés: ehemaliger Professor an den Universitäten Córdoba, La Plata und Buenos Aires, bis 1999 Professor für Politikwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

E-Mail: egv@compuserve.com

Horst Gobrecht: Senator a.D., Honorarkonsul der Republik Nicaragua, Steuerberater, Präsident des Kuratoriums des Instituts für Iberoamerika-Kunde, Hamburg

E-Mail: Senator.Gobrecht@t-online.de

Dr. Bert Hoffmann: Politikwissenschaftler, Mitarbeiter des GIGA Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.

E-Mail: hoffmann@iik.duei.de

Prof. Dr. Dieter Janik: emeritierter Professor für französische und spanische Literaturwissenschaft und Hispanoamerikanistik am Romanischen Seminar der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

E-Mail: janik@uni-mainz.de

Prof. Dr. Gerd Kohlhepp: emeritierter Professor für Geographie an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

E-Mail: gerd.kohlhepp@t-online.de

Dr. Sabine Kurtenbach: Friedensforscherin, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am GIGA Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg (zur Zeit beurlaubt), lebt in München.

E-Mail: kurtenbach@public.uni-hamburg.de

Prof. Dr. Hans-Joachim Lauth: Politikwissenschaftler, Leiter des Lehrgebiets Politikwissenschaft V: Demokratie und Entwicklung im Institut für Politikwissenschaft der FernUniversität in Hagen.

E-Mail: Hans-Joachim.Lauth@FernUni-Hagen.de

Dr. Günther Maihold: Politikwissenschaftler, Stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

E-Mail: guenther.maihold@swp-berlin.org

Prof. Dr. Detlef Nolte: Politikwissenschaftler, Stellv. Direktor des GIGA Institut für Iberoamerika-Kunde, Hamburg.

E-Mail: nolte@iik.duei.de

Prof. Dr. Horst Pietschmann: Historiker, emeritierter Professor für Außereuropäische Geschichte an der Universität Hamburg.

E-Mail: horst.pietschmann@uni-hamburg.de

Prof. Dr. Barbara Potthast: Historikerin, Professorin für Geschichte an der Abteilung für iberische und lateinamerikanische Geschichte der Universität zu Köln.

E-Mail: Barbara.Potthast@uni-koeln.de

Prof. Dr. Hartmut Sangmeister: Volkswirt, Professor für Entwicklungspolitik am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

E-Mail: Hartmut.Sangmeister@urz.uni-heidelberg.de

Prof. Dr. Judith Sutz: Professorin für Wissenschaft, Technologie und Gesellschaft an der Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

E-Mail: jsutz@csic.edu.uy

Dr. Peter Thiery: Politikwissenschaftler, Mitarbeiter des Projektes "Transformation – die Steuerungs des Systemwandels" am Centrum für angewandte Politikforschung, Ludwig-Maximilians-Universität München.

E-Mail: peter.thiery@lrz.uni-muenchen.de

Dr. Christoph Wagner: Politikwissenschaftler, Akademischer Direktor am Institut für Politikwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz.

E-Mail: wagner@politik.uni-mainz.de

Prof. Dr. Ruth Zimmerling: Dr. phil., Dipl. Math., Professorin für Politische Theorie am Institut für Politikwissenschaft der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz.

E-Mail: zimmerling@politik.uni-mainz.de